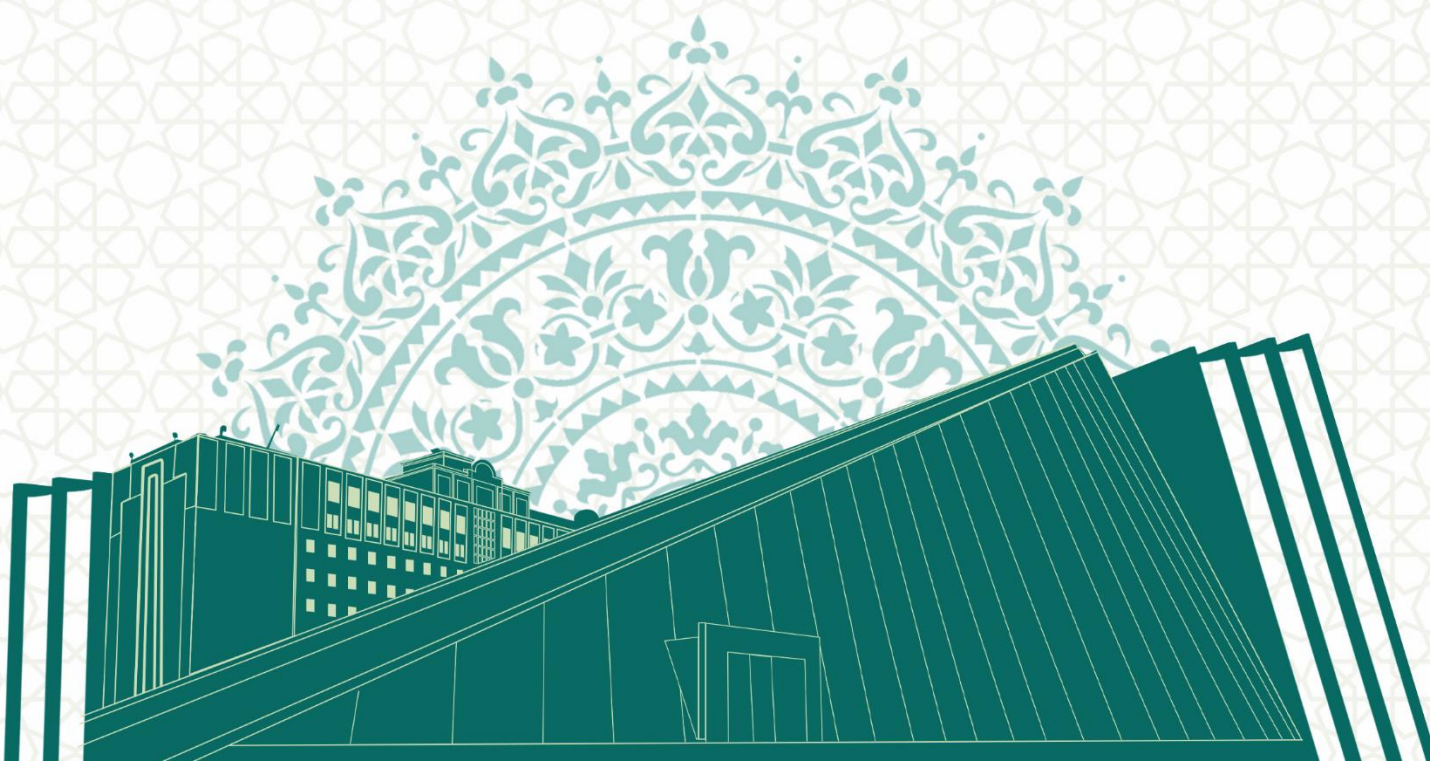


تأثیر رفتار آمریکا بر آینده مذاکرات اخیر با ایران



مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه سیاست و امنیت / کارگروه سیاست

عنوان:

تأثیر رفتار آمریکا
بر آینده مذاکرات اخیر با ایران

شماره ثبت در مرکز:

۰۴/-/۴۹-۷۱۰

تاریخ انتشار:

پاییز ۱۴۰۴

نویسنده:

سعید کحیا*

کارشناس مرکز:

حجت الاسلام علیرضا مظاهری



تأثیر رفتار آمریکا بر آینده مذاکرات اخیر با ایران

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی
گروه سیاست و امنیت / کارگروه سیاست
پاییز ۱۴۰۴

فهرست

خلاصه مدیریتی	۷
مقدمه	۹
۱. چارچوب نظری و روش‌شناسی تحلیل	۱۰
۲. تحلیل تاریخی رفتار آمریکا در قبال ایران	۱۱
۳. تحولات سیاستی آمریکا پس از خروج از برجام	۱۳
۴. انگیزه‌های آمریکا از بازگشت به میز مذاکره	۱۵
۴.۱. ناکافی بودن فشار حداکثری	۱۵
۴.۲. مقاومت ساختاری ایران	۱۶
۴.۳. شکل‌گیری ذهنیت ضعف در تهران	۱۶
۴.۴. استراتژی بازپرسی قانونی	۱۷
۴.۵. راهبرد ترکیبی فشار و مذاکره	۱۸
۵. چشم‌انداز توافق جدید: ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها	۱۹
۵.۱. پیچیده‌تر شدن زیرساخت‌های تحریم پس از برجام	۱۹
۵.۲. اثرات اقتصادی کوتاه‌مدت توافق برجام	۲۰
۵.۳. مشروط بودن تعلیق تحریم‌ها به تصمیماتی فراتر از متن فنی قرارداد	۲۰
۵.۴. موانع دیوان‌سالارانه و جناحی آمریکا	۲۱

۶.	تحلیل حقوقی ساختار تحریم‌ها	۲۳
۷.	نقش لابی‌ها، افکار عمومی و بازیگران مؤثر در واشنگتن	۲۵
۸.	تحلیل راهبردی: بازدارندگی یا مذاکره؟	۲۷
۹.	ضرورت نگاه راهبردی به منطقه و به‌ویژه چین	۲۹
۱۰.	تحلیل سناریوهای پیش‌رو	۳۰
۱۰.۱.	سناریوی اول: تداوم مذاکرات بی‌نتیجه	۳۰
۱۰.۲.	سناریوی دوم: توافق محدود در حوزه هسته‌ای	۳۰
۱۰.۳.	سناریوی سوم: تشدید تقابل امنیتی و اعمال تحریم‌های جدید	۳۱
	جمع‌بندی	۳۲
	توصیه‌های سیاستی	۳۳
	توصیه سیاستی اول: برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی درون‌پارلمانی با محوریت تحلیل سیاسی و حقوقی و ساختاری	
۳۳.	تحریم‌های آمریکا	۳۳
۳۴.	توصیه سیاستی دوم: ایجاد «گروه اقدام آمریکا» در ایران با محوریت لابی نرم هدفمند و تأثیرگذار بر افکار عمومی آمریکا	۳۴
۳۵.	توصیه سیاستی سوم: ابتکار بازدارندگی ترکیبی در برابر سناریوهای فشار ایالات متحده	۳۵
۳۶.	توصیه سیاستی چهارم: روایت‌سازی مناسب از سیاست خارجی ایران برای مخاطب بین‌المللی	۳۶
۳۶.	توصیه سیاستی پنجم: ورود تخصصی‌تر مجلس به سیاست خارجی از مسیر تقویت کمیسیون امنیت ملی	۳۶
۳۸.	جمع‌بندی توصیه‌های سیاستی	۳۸
۳۹.	الزامات نهادی و عملیاتی اجرای پیشنهادهای سیاستی	۳۹
۴۱.	منابع	۴۱

خلاصه مدیریتی

بازگشت آمریکا به میز مذاکره، نه به عنوان نشانه تغییر رویکرد بلکه در راستای آزمون مجدد ظرفیت‌های ایران، در کانون تحلیل این گزارش قرار دارد. پرسش اصلی این است که: چرا آمریکا به میز بازگشت و اگر توافقی حاصل شود، برای ایران چه سودی دارد؟ این گزارش نشان می‌دهد که بازگشت آمریکا صرفاً برای ارزیابی «میدان مانور» ایران و آزمودن امکان امتیازگیری بیشتر است، نه رسیدن به توافقی پایدار یا متوازن. راهبرد فشار حداکثری که از سوی دولت ترامپ آغاز شد، نتوانست به فروپاشی یا تغییر راهبردی در سیاست ایران منجر شود. ابزار تحریم و تهدید به جنگ، جای خود را به «فشار هوشمند» و مذاکره از موضع بالا داد.

رفتار آمریکا، مصداق دقیق یک «بازپرسی قانونی»^۱ است: یعنی مذاکره برای شناسایی شکاف‌های راهبردی، شناخت گسل‌های داخلی ایران، و افزایش دقت در اعمال فشارهای بعدی. در این رویکرد، حتی مذاکرات بی‌نتیجه نیز سودمند تلقی می‌شوند، چون اطلاعات راهبردی تولید می‌کنند. ساختار تحریم‌ها پس از برجام نه تنها کاهش نیافته، بلکه پیچیده‌تر، چندلایه‌تر و نهادینه‌تر شده است. بسیاری از نهادهای تحریمی اکنون ذیل عناوین غیرهسته‌ای (تروریسم، حقوق بشر، سایبری) بازتعریف شده‌اند که مشمول تعلیق در توافقات هسته‌ای نمی‌شوند.

رفع تحریم از نظر حقوقی، به دلیل قوانین داخلی آمریکا (مانند قانون بازبینی توافقات هسته‌ای ایران)^۲ با موانع ساختاری روبروست. حتی در صورت امضای توافق، کنگره آمریکا حق بازبینی و وتوی هرگونه رفع تحریم را دارد و تحریم‌های فرامرزی علیه نهادهای ثالث نیز به قوت خود باقی می‌مانند. در کنار دلایل حقوقی، دلایل سیاسی نیز وجود دارد: رقابت داخلی در سیاست آمریکا، خصوصاً در آستانه انتخابات، باعث می‌شود هرگونه امتیازدهی به ایران هزینه سیاسی داخلی داشته باشد؛ لذا آمریکا در عمل به دنبال «توافق موقت، شکننده و غیرقابل اتکا» است.

در این گزارش سه سناریو پیش‌رو برای آینده بررسی شده است: تداوم وضعیت فعلی (مذاکرات فرسایشی)، توافق محدود هسته‌ای، و تشدید تقابل با اعمال تحریم‌های فراگیر جدید. هر سه سناریو، از منظر راهبردی برای ایران نیازمند آماده‌سازی متناسب هستند. سناریوی مذاکرات بی‌نتیجه محتمل‌ترین وضعیت است. در این حالت، آمریکا با حفظ ساختار تحریم، تنها امتیازهایی در سطح انسانی یا بشردوستانه می‌دهد، درحالی‌که افکار عمومی جهان را نیز مدیریت می‌کند.

1. fishing expedition
2. INARA

توافق محدود ممکن است گشایش‌های محدود اما ناپایداری در زمینه فروش نفت یا دسترسی به منابع ارزی ایجاد کند، ولی هزینه راهبردی آن برای ایران در حوزه امتیازدهی بسیار بالا خواهد بود. در سناریوی سوم، با تشدید فضای امنیتی و افزایش تحریم‌ها، احتمال همکاری عمیق‌تر ایران با قدرت‌های شرقی از جمله چین و روسیه افزایش می‌یابد، ولی این مسیر نیز نیازمند مهار هزینه‌های ژئوپلیتیک و اقتصادی است.

براساس این ارزیابی‌ها، گزارش سه توصیه کلان‌سیاستی را مطرح می‌کند: ۱. تمرکز بر بازدارندگی ترکیبی (نظامی، منطقه‌ای، دیجیتال) در برابر آمریکا؛ ۲. ایجاد گروه اقدام آمریکا، با تمرکز بر افکار عمومی و کنگره؛ ۳. توسعه ظرفیت فهم قانون‌گذاری آمریکا در میان نخبگان و مجلس ایران. برگزاری دوره‌های توجیهی ساختاری برای نمایندگان مجلس در حوزه حقوق تحریم، روندهای قانون‌گذاری در کنگره، و رفتار نهادهای امنیتی و بانکی آمریکا، یکی از توصیه‌های کلیدی است که اجرای آن می‌تواند به سیاست‌گذاری واقع‌بینانه کمک کند.

ایجاد سازوکارهای نهادی برای پیگیری اجرای توصیه‌ها، از جمله تعیین متولی مشخص، تأمین منابع مالی، هماهنگی بین‌نهادی، و طراحی شاخص‌های سنجش، ضروری است. بدون این الزامات اجرایی، حتی دقیق‌ترین توصیه‌ها نیز روی زمین می‌مانند. نتیجه نهایی گزارش آن است که: مذاکره، اگر با تصور دستیابی به توافق عادلانه دنبال شود، اشتباه است. مذاکره، تنها باید بخشی از راهبرد بازدارندگی فعال باشد. شرط موفقیت، نه امید به لغو تحریم بلکه آمادگی برای تداوم آن و بهره‌گیری هوشمندانه از شکاف‌های سیستم تحریم است.

در پی خروج دولت ایالات متحده از برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) در سال ۲۰۱۸ و بازگرداندن تحریم‌های یک‌جانبه علیه جمهوری اسلامی ایران، وضعیت تعاملات دوجانبه وارد مرحله‌ای از بی‌اعتمادی عمیق و پیچیدگی چندلایه شده است. هرچند با روی کار آمدن دولت بایدن، گمانه‌هایی از بازگشت آمریکا به مسیر مذاکره مجدداً تقویت شد، اما ناپایداری رفتار واشنگتن خصوصاً در دولت دوم ترامپ، فشارهای مستمر لابی‌های ضدایرانی، و رویکرد ابزارمحور نسبت به مذاکره، موجب شده تحلیل دقیق‌تری از ساختار تصمیم‌گیری ایالات متحده و انگیزه‌های راهبردی آن ضروری گردد (رادفر و دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۹، ص ۲۴۰). در این چارچوب، ضرورت دارد نهادهای تصمیم‌گیر ایرانی نسبت به عوامل تعیین‌کننده رفتار آمریکا در مذاکرات و نیز ظرفیت‌های متقابل برای واکنش هدفمند و مؤثر، شناختی ساختاریافته و آینده‌نگر داشته باشند.

مسئله‌محوری این گزارش آن است که در فقدان یک چارچوب باثبات و الزام‌آور برای گفت‌وگو، رفتار آمریکا دچار نوسانات تاکتیکی و تناقض‌های راهبردی شده و همین امر، تحلیل‌پذیری و تصمیم‌سازی در ایران را دشوار می‌سازد. درعین حال، الگوهای رفتاری آمریکا نشان می‌دهد هدف واشنگتن صرفاً توقف فعالیت‌های هسته‌ای نیست، بلکه در تلاش است از مسیر «مذاکره» به مهار جامع قدرت منطقه‌ای و ظرفیت‌های دفاعی ایران نیز برسد (گل‌محمدی و وزیریان، ۱۴۰۰، ص ۱۱۶). ازاین‌رو، واکنش ایران نمی‌تواند صرفاً حول مذاکرات فنی هسته‌ای شکل گیرد، بلکه نیازمند راهبردی کل‌نگر، مقاوم‌ساز و بازدارنده است. این خلأ، محور اصلی تدوین این گزارش را تشکیل می‌دهد.

این گزارش با دو هدف راهبردی تدوین شده است: ابتدا تشخیص راهبرد اصلی ایالات متحده در ارائه مجدد میز مذاکره با ایران؛ دوم، بررسی منافع واقعی ایران در صورت دستیابی به توافق. برای تحلیل این اهداف، از موارد زیر بهره گرفته‌ایم: بررسی تجربیات دوران ریاست‌جمهوری اول ترامپ، تلفیق داده‌های میدانی (مانند پیامدهای انتخابات ۲۰۱۶ آمریکا و نامه سناتورها درباره غنی‌سازی) به همراه مستندات تحریم‌ها و مکانیسم‌های متعاقب آن و تطبیق آن‌ها در چارچوب نظری ساختار سیاسی داخلی و تحلیل رفتار قدرت در روابط بین‌الملل. بررسی نقش نهادها و ظرفیت‌های دولتی در تنظیم واکنش راهبردی کشورها، به‌خصوص در تحلیل شرایط هژمونیک آمریکا در دوره ترامپ و در ترکیب با رفتار چین، قابلیت توضیح سازوکارهای فشار - مذاکره در حالت فشار را دارد. بر این اساس، سؤال راهبردی این پژوهش آن است که «چه عواملی در سطح ساختاری، نهادی و سیاسی، تعیین‌کننده رفتار ایالات متحده در قبال ایران هستند، و جمهوری اسلامی ایران چه رویکردی در برابر این الگوی رفتاری ناپایدار اتخاذ کند تا از منافع ملی، امنیت پایدار و ظرفیت‌های راهبردی خود در چارچوب بلندمدت دفاع نماید؟» پاسخ به این پرسش، مستلزم تلفیق تحلیل نظری، ارزیابی تجربی رفتار آمریکا، بررسی متغیرهای داخلی و بین‌المللی، و طراحی سناریوهای پیش‌روست که در بخش‌های بعدی گزارش به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. چارچوب نظری و روش‌شناسی تحلیل

در این گزارش، چارچوب نظری حاکم بر تحلیل، مبتنی بر رهیافت رئالیسم تدافعی^۱ است؛ رویکردی در نظریه روابط بین‌الملل که برخلاف رئالیسم تهاجمی، بر تلاش دولت‌ها برای حفظ امنیت و موازنه‌سازی به جای گسترش سلطه تأکید دارد. طبق این رهیافت، دولت‌ها به‌عنوان بازیگران عقلانی، در پی افزایش قدرت صرف نیستند، بلکه هدف اصلی آن‌ها بقا و امنیت در نظام بین‌المللی بی‌مرکز است. از این منظر، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نیز بیش از آنکه تهاجمی و گسترش‌طلب باشد، بر بازدارندگی فعال و کاهش آسیب‌پذیری‌های استراتژیک در برابر تهدیدات نظام سلطه متمرکز بوده است.

با استناد به آموزه‌های کنت والتز و نظریه‌های متأخر استفان والت و چارلز گلاسر، رئالیسم تدافعی تبیین می‌کند که رفتار دولت‌ها در برابر تهدیدات نه الزاماً از طریق گسترش نفوذ، بلکه عمدتاً از مسیر ایجاد توازن منطقه‌ای و استفاده هوشمندانه از ابزارهای غیردرگیری‌زا (مانند تحریم‌گریزی، ائتلاف‌سازی و دیپلماسی پنهان) دنبال می‌شود. در چارچوب این رویکرد، مواجهه ایران با نظام تحریم‌های آمریکا، نه به منزله واکنش انفعالی، بلکه کنشی بازدارنده و تدافعی برای حفظ موقعیت راهبردی در نظام بین‌الملل قابل تحلیل است (عابدینی کشکوئی، مسعودنیا و گودرزی، ۱۴۰۱، ص ۱۱-۱۲؛ جمشیدی، فتاحی و صدیق، ۱۴۰۱، ص ۸۲-۸۳).

روش‌شناسی مورد استفاده در گزارش، ترکیبی از تحلیل تاریخی تطبیقی (ساعی و بابائی، ۱۴۰۳، ص ۳۵۲-۳۵۳) و تحلیل سناریو^۲ (برزنونی و فرهادی، ۱۳۹۹، ص ۱۰۸-۱۰۹) است. در بخش تاریخی، با بررسی تجربه مواجهه سایر کشورها با تحریم‌های چندجانبه ایالات متحده، الگوها و شکاف‌های مقاومت و تطبیق با تحریم‌ها استخراج شده است. در بخش سناریویی، با تعریف سه سطح، واکنش‌های ممکن جمهوری اسلامی ایران با توجه به موقعیت ژئوپلیتیکی، ظرفیت‌های بومی و افکار عمومی جهانی، طراحی و تحلیل شده است. این تحلیل نشان می‌دهد چگونه گفتمان تهدید منطقه‌ای در رسانه‌ها و اندیشکده‌های آمریکایی بازتولید می‌شود و چه ظرفیت‌هایی برای مقابله با این گفتمان از طریق دیپلماسی روایی، افکار عمومی دانشگاهی و پلتفرم‌های رسانه‌ای مستقل وجود دارد.

در نهایت، با اتکا به این چارچوب نظری و روش‌شناسی ترکیبی، هدف این گزارش ارائه توصیه‌هایی عملیاتی برای بهره‌گیری هدفمندتر از ابزارهای قانون‌گذاری، ظرفیت‌های پارلمانی و دیپلماسی عمومی جمهوری اسلامی ایران در راستای بازدارندگی ترکیبی و نرم‌سازی فضای بین‌المللی علیه تحریم‌هاست. رویکرد رئالیسم تدافعی به ما کمک می‌کند درک بهتری از الزامات توازن‌سازی زیرسطحی و اجتناب از توافق‌های نامؤثر و پرهزینه در برابر فشارهای خارجی به‌دست آوریم.

1. Defensive realism

2. Scenario-Based Strategic Analysis

۲. تحلیل تاریخی رفتار آمریکا در قبال ایران

از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، ایالات متحده آمریکا مسیری نظام‌مند از فشار بر جمهوری اسلامی ایران را در پیش گرفت؛ مسیری که نه تنها به ابزارهای اقتصادی و مالی محدود نمی‌شد، بلکه ابعاد سیاسی، دیپلماتیک و حتی امنیتی را نیز در بر می‌گرفت. این فشارها در قالب تحریم نفتی، محدودیت‌های گسترده اقتصادی، قطع دسترسی ایران به نظام بانکی بین‌المللی، تهدید به انزوای دیپلماتیک و تلاش برای مهار منطقه‌ای ایران بروز یافتند (گل‌محمدی و وزیریان، ۱۴۰۰، ص ۱۱۵-۱۱۷). براساس چارچوب نظری واقع‌گرایی، چنین رویکردی بازتابی از منطق قدرت در نظام بین‌الملل است؛ منطق قدرتی که ایالات متحده را به سمت کاهش ظرفیت بازدارندگی ایران و جلوگیری از تحقق استقلال راهبردی و نقش‌آفرینی مستقل تهران سوق داده است. به همین دلیل، سیاست فشار علیه ایران در چهار دهه گذشته با فراز و نشیب‌های متعدد اما با یک جوهره ثابت دنبال شده است: بازدارندگی از طریق تضعیف توان اقتصادی، سیاسی و امنیتی ایران.

در ذیل این راهبرد کلان، الگوهای رفتاری متنوعی از سوی آمریکا مشاهده شده است. در برهه‌هایی فشار برای تغییر رژیم به‌طور مستقیم و غیرمستقیم دنبال شده، در مقاطعی استفاده حداکثری از ابزار تحریم به‌ویژه تحریم‌های ثانویه و فرامرزی شدت یافته، و هم‌زمان دیپلماسی آشکار و پنهان برای آزمودن ظرفیت‌های ایران نیز فعال بوده است.

دولت اوپاما نمونه بارز این رویکرد ترکیبی بود که ضمن اعمال فشار و مهار، مسیر مذاکره را نیز باز گذاشت و در نهایت به برجام در سال ۲۰۱۵ منجر شد. در مقابل، دولت ترامپ پس از خروج یک‌جانبه از برجام در مه ۲۰۱۸، الگوی افراطی‌تری را در قالب «فشار حداکثری» به اجرا گذاشت؛ الگویی که آشکارا مبتنی بر بی‌اعتمادی کامل به کارآمدی توافق و باور به کارایی فشار مطلق در تغییر محاسبات ایران بود (رحیمی، ۱۴۰۳، ص ۲۴۳).

خروج یک‌جانبه ترامپ از برجام نه تنها یک اقدام سیاسی بود، بلکه تبعات حقوقی و ساختاری مهمی به دنبال داشت. نظام حقوقی تحریم‌ها پس از این تصمیم به گونه‌ای بازآرایی شد که تعلیق یا رفع آن‌ها به شروط بسیار سخت حقوقی و سیاسی، همچون تغییر در ساختار نظام سیاسی ایران یا اعطای امتیازات بنیادین مشروط گردید. به بیان دیگر، حتی در صورت توافق جدید، بازگشت‌پذیری سریع تحریم‌ها تضمین شده بود و این موضوع عملاً قدرت چانه‌زنی ایران را محدود می‌کرد. این تحول را می‌توان بازگشت آشکار به الگوی فشار مطلق دانست؛ الگویی که ایران را در شرایط دشوارتری نسبت به گذشته قرار داد و نشان داد که راهبرد واشنگتن بیش از آنکه بر حل اختلاف متمرکز باشد، بر حفظ ابزار فشار تأکید دارد.

در این مرحله حساس، چهار عامل کلیدی بر انسجام و یکپارچگی تصمیم‌سازی ایالات متحده نقش‌آفرینی کردند:

نخست، سیاست سخت‌افزاری جریان‌های نومحافظه‌کار که به فشار مستقیم و بی‌وقفه بر ایران اعتقاد داشتند؛ دوم، مشارکت و نظارت گسترده نهادهای کنگره که با ابزارهایی نظیر قانون بازبینی توافق هسته‌ای ایران عملاً دست دولت را در تعلیق تحریم‌ها بسته بودند؛

سوم، استفاده ترامپ از ابزارهای بوروکراتیک و مقررات گذاری پیچیده وزارت خزانه‌داری و OFAC برای تثبیت تحریم‌ها؛ و چهارم، فشار دیپلماسی رسانه‌ای و افکار عمومی که فضای سیاسی آمریکا را در جهت مخالفت با هرگونه امتیازدهی به ایران شکل داد. این چهار عامل در کنار هم نشان دادند که حتی در صورت بازگشت ایران و آمریکا به میز مذاکره، موانع ساختاری در حقوق و سیاست داخلی ایالات متحده همچون سازوکار ماشه^۱، قوانین نظارتی کنگره و تقسیم قوا در نظام سیاسی آمریکا، مانع تحقق گشایش واقعی برای ایران خواهند شد (میرعباسی و نوذری، ۱۴۰۱، ص ۲۳-۲۵؛ عابدینی کشکوئیه، مسعودنیا و گودرزی، ۱۴۰۱، ص ۱۸-۲۱ و ۲۵-۲۷).

۳. تحولات سیاستی آمریکا پس از خروج از برجام

پس از خروج یک‌جانبه ترامپ از برجام در مه ۲۰۱۸، دولت ایالات متحده آمریکا سیاست موسوم به «فشار حداکثری» را در صدر دستور کار خود قرار داد؛ سیاستی که به‌نوعی نماد رویکرد نو محافظه کارانه نسبت به ایران محسوب می‌شد. این سیاست با هدف اعمال انزوای ژئوپلیتیکی بر ایران، محدودسازی نقش منطقه‌ای و بین‌المللی تهران، کاهش حداکثری درآمدهای نفتی و ارزی کشور و تضعیف ظرفیت‌های دفاعی و موشکی طراحی و اجرا شد. ابزارهای این رویکرد نیز بسیار متنوع بود؛ از اعمال تحریم‌های ثانویه و فرامرزی علیه شرکت‌ها و بانک‌های خارجی گرفته تا فشار بر متحدان اروپایی برای تبعیت از سیاست‌های واشنگتن و افزایش عملیات روانی و رسانه‌ای با هدف تخریب چهره بین‌المللی ایران. در نگاه طراحان کاخ سفید، فشار حداکثری می‌توانست ایران را در کوتاه‌مدت به سمت امتیازدهی گسترده و حتی تغییر در رفتار یا ساختار داخلی سوق دهد.

با این حال، آنچه در عمل رخ داد با انتظارات اولیه فاصله چشمگیری داشت. سیاست فشار حداکثری علی‌رغم ایجاد دشواری‌های اقتصادی جدی برای ایران، نتوانست به اهداف اعلامی خود دست یابد. شاخص روشن این ناکامی، ناتوانی ترامپ در انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۲۰ بود. اگر این سیاست واقعاً کارآمد و پیروزمند بود، می‌بایست به‌عنوان برگ برنده‌ای برای او عمل می‌کرد و شانس پیروزی مجدد وی را تضمین می‌نمود. افزون بر این، حتی در سطح سیاست‌گذاری ایالات متحده نیز تداوم فشار حداکثری با چالش جدی روبه‌رو شد. پرسش کلیدی که در محافل سیاسی و دانشگاهی آمریکا مطرح گردید این بود که: «اگر فشار حداکثری واقعاً موفقیت‌آمیز بود، چرا دولت ترامپ و سپس دولت بایدن آن را ادامه ندادند؟» این پرسش به‌خوبی نشان می‌دهد که حتی در درون ایالات متحده، راهبرد مزبور به‌عنوان یک سیاست ناکارآمد و پرهزینه ارزیابی شد.

عدم موفقیت نسبی سیاست فشار حداکثری ناشی از مجموعه‌ای از عوامل داخلی و بین‌المللی بود.

نخست، مقاومت اقتصادی و تاب‌آوری ایران در سطح ملی و منطقه‌ای سبب شد آثار تحریم‌ها کمتر از برآوردهای اولیه باشد. ایران با بهره‌گیری از ظرفیت‌های جایگزین مالی، تجارت منطقه‌ای، تقویت پیوندهای اقتصادی با چین، روسیه و برخی کشورهای آسیایی و همچنین افزایش اتکای نسبی به توان داخلی توانست بخشی از آثار فشار اقتصادی را خنثی کند.

دوم، فشار جناح‌های سیاسی در داخل آمریکا و بوروکراسی پیچیده این کشور مانع از آن شد که دولت ترامپ بتواند سیاست فشار حداکثری را به‌طور کامل و یکپارچه اجرا کند؛ به‌ویژه مخالفت بخشی از سنا و برخی نهادهای اقتصادی و امنیتی که از هزینه‌های بلندمدت این سیاست نگران بودند.

سوم، افکار عمومی در آمریکا به تدریج در برابر پیامدهای منفی این سیاست آگاه‌تر شد و بخشی از نخبگان سیاسی و اجتماعی نسبت به تأثیرگذاری واقعی آن دچار تردید گردیدند.

چهارمین عامل، تغییر شرایط بین‌المللی و حرکت نظام جهانی به سمت نوعی چندقطبی نسبی بود. در این چارچوب، چین و روسیه نه تنها در عرصه دیپلماتیک بلکه در حوزه‌های مالی و اقتصادی نیز به حمایت عملی از ایران پرداختند و فضا را برای خنثی‌سازی نسبی فشارهای آمریکا فراهم ساختند. همکاری‌های نظامی و اقتصادی ایران با این قدرت‌ها و نیز نزدیکی بیشتر به بازیگران منطقه‌ای همچون ترکیه، قطر و عراق، این امکان را به تهران داد که دامنه فشار واشنگتن را محدود کند. به عبارت دیگر، در محیطی که دیگر صرفاً بر مدار هژمونی مطلق آمریکا نمی‌چرخید، اجرای سیاست فشار حداکثری نمی‌توانست به صورت یک‌جانبه موفق شود.

بنابراین، بازآرایی مجدد سیاست فشار حداکثری نه تنها فاقد توجیه راهبردی بود، بلکه در عمل نیز نمی‌توانست رضایت تصمیم‌گیران و ذی‌نفعان آمریکایی را جلب کند. پایه‌های اقتصادی و سیاسی ایران طی این دوره مقاوم‌تر شده بود و قابلیت تحمل فشار بیشتری از خود نشان می‌داد. تجربه‌های دو سال نخست اجرای این سیاست نشان داد که حتی با اعمال گسترده‌ترین تحریم‌ها، نه تنها اهداف بنیادین ایالات متحده محقق نشد، بلکه ایران توانست راهبردی برای سازگاری و تاب‌آوری طراحی کند.

از همین رو، دلایل امتناع ایالات متحده از تکرار دوباره سیاست فشار حداکثری روشن است. این سیاست به عنوان یک ابزار پرهزینه و کم‌بازده به سرعت در معرض انتقادات داخلی و خارجی قرار گرفت. اگر قرار بود فشار حداکثری مؤثر باشد، دولت ترامپ می‌بایست آن را در دور دوم نیز ادامه دهد؛ حال آنکه چنین نشد و حتی در دوران بایدن نیز این سیاست با تغییراتی بنیادین مواجه گردید. پاسخ روشن است: فشار حداکثری نه تنها به اهداف بلندمدت خود دست نیافت، بلکه باعث شد بازیگران داخلی و خارجی آمریکا به ناکارآمدی و ریسک بالای این استراتژی پی ببرند.

افزون بر این، ساختار پیچیده بوروکراتیک ایالات متحده و نقش پررنگ لابی‌ها، کنگره و گروه‌های فشار، سبب شد که حتی اگر برخی از تصمیم‌گیران تمایل به ادامه فشار مطلق داشتند، مسیر اجرایی آن با موانع جدی روبه‌رو شود. به همین دلیل، در پایان دولت ترامپ و آغاز دولت بایدن، نوعی چرخش استراتژیک شکل گرفت که مبتنی بر ترکیب فشار و مذاکره بود. این چرخش نشان داد که ایالات متحده ترجیح می‌دهد از مدلی انعطاف‌پذیرتر استفاده کند؛ مدلی که هم فشار را حفظ کند و هم امکان آزمودن خطوط قرمز ایران در مذاکرات را فراهم سازد. این تحول، درواقع، نشانه شکست سیاست فشار حداکثری به عنوان یک رویکرد خالص و مطلق بود و زمینه را برای ورود به فاز جدیدی از تعامل خصمانه - مذاکره‌ای میان تهران و واشنگتن فراهم آورد.

۴. انگیزه‌های آمریکا از بازگشت به میز مذاکره

پس از تجربه چندساله سیاست فشار حداکثری سیاست‌گذاران آمریکایی دریافتند که هزینه‌های امنیتی، سیاسی و منطقه‌ای تداوم بن‌بست بیش از منافع آن است (کمالی و بصیری، ۱۴۰۱، ص ۲۴). اما این بازگشت به میز مذاکره از سر مصالحه‌جویی یا رسیدن به توافق عادلانه نبود، بلکه بیشتر به دلایلی مانند ارزیابی مجدد ظرفیت‌های داخلی و مواضع ایران، کسب اطلاعات از طریق گفت‌وگو، مدیریت افکار عمومی و همراه‌سازی متحدان اروپایی و جلوگیری از افزایش سطح تنش به‌ویژه در آستانه تحولات ژئوپلیتیکی جهانی صورت گرفت. درواقع، مذاکره برای آمریکا نه هدف، بلکه ابزاری برای سنجش و مدیریت وضعیت است، و نه نشانه تغییر اساسی در راهبرد آن کشور. در ادامه به اصلی‌ترین انگیزه‌های آمریکا از بازگشت به میز مذاکره اشاره می‌کنیم.

۴.۱. ناکافی بودن فشار حداکثری

با گذشت بیش از دو سال از آغاز اجرای سیاست فشار حداکثری علیه ایران - که در دوره ریاست جمهوری دونالد ترامپ و با خروج یک‌جانبه از برجام آغاز شد - ایالات متحده به این جمع‌بندی رسید که این راهبرد، برخلاف انتظار طراحانش، به اهداف مورد نظر دست نیافت. عناصر اصلی این سیاست شامل تحریم‌های چندلایه اقتصادی، تحریم‌های ثانویه علیه شرکای تجاری ایران، افزایش فشارهای دیپلماتیک برای انزوای جمهوری اسلامی در مجامع بین‌المللی، و تهدیدات نظامی غیرمستقیم از مسیر متحدان منطقه‌ای آمریکا بود. هدف اعلام‌شده، وادارسازی ایران به پذیرش توافقی فراتر از برجام بود که شامل موضوعات موشکی و منطقه‌ای نیز شود؛ اما در عمل، این راهبرد با مقاومت ساختاری از سوی ایران مواجه شد (گل‌محمدی و وزیریان، ۱۴۰۰، ص ۱۲۳).

شواهد متعددی نشان می‌دهند که نه‌تنها ایران از مواضع کلیدی خود عقب‌نشینی نکرد، بلکه به‌مرور زمان با اتخاذ راهبردهای تطبیقی، فشارها را به فرصت‌های بازدارنده تبدیل کرد. ازجمله این اقدامات می‌توان به تقویت پیوندهای راهبردی با چین و روسیه، فعال‌سازی ظرفیت‌های بومی در حوزه انرژی و فناوری، و گسترش عمق راهبردی در منطقه غرب آسیا اشاره کرد. این روندها باعث شدند سیاست فشار حداکثری نه‌تنها کارآمدی خود را از دست بدهد، بلکه به‌تدریج هزینه‌های سیاسی و اقتصادی سنگینی را نیز برای آمریکا به‌همراه داشته باشد.

درنتیجه، تحلیل‌گران آمریکایی به این نتیجه رسیدند که ابزار فشار به‌تنهایی فاقد اثربخشی است و واشنگتن باید مسیرهای ترکیبی، شامل تعامل محدود و دیپلماسی سنجش‌گر را نیز در دستور کار قرار دهند. این تغییر نگرش، زمینه‌ساز بازگشت محتاطانه آمریکا به میز مذاکره در دوره بایدن شد (رادفر و دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۹، ص ۲۴۰-۲۴۱)؛ اما بازگشتی نه از سر پذیرش حقوق ایران، بلکه به‌مثابه ابزاری برای «سنجش ظرفیت‌های طرف مقابل» و حفظ فشار در عین مدیریت تنش. این تجربه تاریخی نشان می‌دهد سیاست‌های یک‌جانبه، بدون درک واقع‌گرایانه از ساختار قدرت و مقاومت در ایران، نمی‌توانند موجب تسلیم یا تغییر رفتار پایدار شوند (عابدینی کشکویه، مسعودنیا و گودرزی، ۱۴۰۱، ص ۲۸).

ایالات متحده در دوره دولت ترامپ به دنبال آن بود که از سازوکار تحریم‌های اقتصادی نه صرفاً به عنوان ابزار تنبیهی، بلکه به مثابه ابزاری برای امنیتی‌سازی ساختار سیاسی و اقتصادی ایران بهره گیرد. براساس این راهبرد، تحریم‌ها می‌بایست به سطحی از فشار مادی، روانی و بین‌المللی می‌رسیدند که نتیجه آن، افزایش هزینه‌های داخلی برای تصمیم‌گیران ایران و گسست تدریجی در حمایت‌های منطقه‌ای از تهران باشد. این سیاست، با شدت‌گیری تحریم‌های نفتی، بانکی و تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی در حوزه‌های غیرهسته‌ای (مانند صنایع فلزی) دنبال شد تا مشروعیت داخلی و بازدارندگی منطقه‌ای ایران را تضعیف کند (گل‌محمدی و وزیریان، ۱۴۰۰، ص ۱۱۱). با این حال، ایران در برابر این فشارها واکنشی صرفاً منفعل نشان نداد. سیاست‌گذاران در تهران به مرور توانستند با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در دیپلماسی چندجانبه، گسترش همکاری با بازیگرانی چون چین، روسیه و حتی برخی کشورهای همسایه، بخشی از تأثیرات منفی تحریم‌ها را خنثی کرده یا به تأخیر اندازند. همچنین، اتخاذ سیاست‌هایی مانند بی‌اثرسازی تحریم‌ها، توسعه سامانه‌های مبادلات غیردلاری، و مشارکت در تریبالات اقتصادی جایگزین نظیر پیمان شانگهای یا سازوکارهای تهاتری، موجب شد ایران بخشی از فشارها را به فرصت‌های جدید ژئوپلیتیکی و ژئواقتصادی تبدیل کند.

در نتیجه این تحولات، ارزیابان آمریکایی به این جمع‌بندی رسیدند که فشار صرف، بدون ترکیب شدن با مذاکره و شناخت دقیق از خطوط قرمز ایران، نمی‌تواند راهبردی موفق باشد. همین تحول در ارزیابی و محاسبه، بستر بازگشت مشروط آمریکا به مسیر دیپلماسی را فراهم کرد؛ البته نه با نیت دستیابی به توافقی متوازن، بلکه بیشتر به قصد سنجش تاکتیکی واکنش‌های ایران و کاستن از پیامدهای شکست سیاست فشار حداکثری. این امر نشان می‌دهد که اگرچه تحریم‌ها ابزار مهمی در جعبه‌ابزار سیاست خارجی آمریکا هستند، اما کارایی آن‌ها به شدت وابسته به زمینه‌های ژئوپلیتیکی، رفتار طرف مقابل و توانایی مقاومت هوشمندانه بازیگران هدف است.

۴،۳. شکل‌گیری ذهنیت ضعف در تهران

یکی از متغیرهای مهم در بازگشت تاکتیکی آمریکا به میز مذاکره، شکل‌گیری و تثبیت یک برداشت راهبردی در دستگاه تصمیم‌سازی واشنگتن بود که می‌توان آن را «فرضیه ضعف داخلی ایران» نام نهاد. براساس این ذهنیت، تحریم‌های چندلایه و فشرده از سال ۲۰۱۲ به این سو، به‌ویژه در حوزه‌های مالی، انرژی و بیمه، توانسته‌اند ساختار اقتصادی ایران را به میزانی تضعیف کنند که سطح تحمل و تاب‌آوری تصمیم‌گیران ایرانی کاهش یافته و ایران در موقعیت اجبار به چانه‌زنی و نرمش قرار بگیرد و بحران‌های داخلی و اقتصادی ایران، در کنار فشار خارجی، نهایتاً ایران را به انعطاف بیشتر سوق دهد.

در چارچوب همین نگاه، تیم سیاست خارجی ایالات متحده در دولت بایدن، با وجود تفاوت‌های لحن و ابزار نسبت به دولت ترامپ، همچنان بر ادامه فشار هدفمند و کنترل‌شده اصرار داشت (رحیمی، ۱۴۰۳، ص ۲۴۴-۲۴۹).

آن‌ها به جای رفتن مستقیم به سوی یک توافق جامع یا امتیازدهی پیشینی، رویکرد بازپرسی قانونی را برگزیدند؛ مفهومی که در ادبیات دیپلماتیک به تلاش برای آزمون حدود انعطاف، یافتن ضعف‌های طرف مقابل، و جمع‌آوری اطلاعات در خلال مذاکره اطلاق می‌شود. این یعنی میز مذاکره برای واشنگتن، سکویی برای آزمایش موقعیت ایران و گسترش دامنه گزینه‌های سیاسی بود.

این ذهنیت، پیامدهای مهمی برای سیاست‌گذاری در تهران دارد. اگر برداشت حاکم بر واشنگتن، بر «قابلیت تسلیم ایران تحت فشار» مبتنی باشد، آنگاه هرگونه انعطاف‌نمایی یا عجله در توافق، می‌تواند به جای تسهیل‌گری، به تشدید انتظارات آمریکا از امتیازگیری بینجامد. همچنین، این رویکرد نشان می‌دهد که بدون نمایش آشکار و مؤثر از ثبات داخلی، انسجام سیاسی، و توان بازدارندگی اقتصادی و منطقه‌ای، ایران نمی‌تواند ذهنیت طرف مقابل را تغییر دهد. بنابراین، اتخاذ راهبردی که هم‌زمان هم سطحی از مقاومت فعال را حفظ کند و هم در میدان دیپلماتیک بازی هوشمندانه‌ای انجام دهد، ضروری است تا فضای تحلیل‌های واشنگتن را از «ضعف ایران» به «واقع‌گرایی در مقابل قدرت متوازن» تغییر دهد.

۴،۴. استراتژی بازپرسی قانونی

اصطلاح بازپرسی قانونی که در ادبیات حقوقی و سیاسی آمریکا ریشه دارد، در زمینه سیاست خارجی معنای خاصی یافته است. در این کاربرد، دولت ایالات متحده وارد فرایند مذاکره می‌شود بدون اینکه هدف مشخص و نهایی توافق از پیش تعیین شده‌ای در دستور کار داشته باشد. در عوض، مذاکره به عنوان ابزار کشف و ارزیابی مورد استفاده قرار می‌گیرد. این رویکرد که اغلب در روابط با بازیگران غیرهمسو مانند ایران، چین یا کره شمالی به کار گرفته می‌شود، به سیاست‌گذار آمریکایی اجازه می‌دهد نه فقط از ظرفیت چانه‌زنی طرف مقابل آگاه شود، بلکه پویایی‌های داخلی، گسل‌های سیاسی و میزان انسجام یا تفرق در ساختار قدرت آن کشور را نیز بررسی کند.

(۱۷) در مورد خاص ایران، بازپرسی قانونی می‌تواند به معنی ورود مرحله‌بندی شده به فرایند گفت‌وگوها با هدف استخراج اطلاعات از فضای تصمیم‌گیری در تهران باشد؛ این رویکرد بیش از آنکه دنبال دستاورد فوری باشد، یک استراتژی داده‌محور برای طراحی فشار هوشمندانه و مرحله‌ای در آینده تلقی می‌شود. بر همین اساس، مذاکره به ابزاری برای تصمیم‌سازی دقیق‌تر در کاخ سفید، پنتاگون و کنگره تبدیل می‌شود.

پیامد این رویکرد برای ایران آن است که هرگونه ورود به مذاکرات نباید با ساده‌انگاری در مورد نیت طرف مقابل همراه باشد. درواقع، طرف آمریکایی ممکن است حتی پیش از حصول به هر توافقی، از طریق همین فرایند مذاکره، به اهداف امنیتی یا اطلاعاتی خود دست یابد. به همین دلیل، سیاست‌گذار ایرانی باید از همان ابتدا با آمادگی نهادی، انسجام سیاسی و استراتژی ارتباطی حساب شده وارد مذاکرات شود تا ضمن حفظ خطوط قرمز، مانع از آن شود که مذاکره به صحنه نمایش آسیب‌پذیری‌های داخلی بدل گردد. تنها در این صورت می‌توان فضای مذاکرات را به مسیر گفت‌وگویی هدفمند با امکان تحقق منافع متقابل تغییر جهت داد.

۴،۵. راهبرد ترکیبی فشار و مذاکره

رویکرد ایالات متحده در قبال ایران طی سال‌های اخیر دستخوش تحول راهبردی مهمی شده است. برخلاف دوران اوج سیاست فشار حداکثری که بر تحریم‌های همه‌جانبه اقتصادی، انزوای سیاسی و تهدیدهای منطقه‌ای متمرکز بود (کمالی و بصیری، ۱۴۰۱، ص ۳۱)، اکنون واشنگتن به‌سوی ترکیب پیچیده‌تری از فشار و گفت‌وگو متمایل شده است. این تغییر رویکرد عمدتاً از ناکامی‌های تجربه‌شده در مهار رفتار ایران در دوره ترامپ نشئت می‌گیرد؛ به‌ویژه زمانی که مشخص شد اعمال فشار صرف، بدون بستر دیپلماتیک و بدون تحلیل درونی از ساختار تصمیم‌گیری ایران، نمی‌تواند به هدف مطلوب آمریکا یعنی مهار توان هسته‌ای و نفوذ منطقه‌ای ایران منجر شود.

در این چارچوب جدید، مذاکره صرفاً یک ابزار مکمل فشار تلقی می‌شود، نه یک هدف نهایی. آمریکا تلاش می‌کند با گشودن فضای محدود دیپلماتیک، اطلاعاتی از سطح مقاومت سیاسی، توان اقتصادی، چالش‌های اجتماعی و حتی شکاف‌های احتمالی درون ساختار قدرت ایران به‌دست آورد. به عبارتی، نه فقط محتوای مذاکرات، بلکه شیوه واکنش نهادهای مختلف ایران، پیام‌های رسانه‌ای، موضع‌گیری‌های جناحی و میزان تاب‌آوری در برابر تغییرات مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. هدف نهایی نه توافق جامع، بلکه تنظیم مجدد ابزارهای فشار براساس واقعیت‌های داخلی ایران است.

در نتیجه، آنچه آمریکا را امروز پای میز مذاکره آورده، الزاماً امید به مصالحه یا دستیابی به توافق برد-برد نیست، بلکه تدوین یک ساختار عملیاتی نوین در مدیریت پرونده ایران است؛ ساختاری که انعطاف‌پذیر، تطبیقی و چندلایه باشد و همزمان از ابزارهای حقوقی، اطلاعاتی، اقتصادی و رسانه‌ای بهره‌گیرد. چنین رویکردی از نظر ایران تهدیدی بالقوه محسوب می‌شود؛ چراکه امکان دارد منجر به فرسایش منابع ملی در فرایند مذاکره‌ای شود که هدف آن صرفاً ارزیابی و کنترل است، نه تأمین منافع مشترک. از این منظر، ورود به مذاکرات آتی بدون شناخت دقیق از منطق استراتژیک آمریکا، می‌تواند هزینه‌ساز و بی‌ثمر باشد (همان، ص ۳۷-۳۸).

۵. چشم‌انداز توافق جدید: ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها

توافق جدید میان ایران و آمریکا، صرف امضا یا اعلام آن، به‌خودی‌خود تضمینی برای بهبود شرایط اقتصادی یا کاهش تحریم‌ها ندارد؛ بلکه این توافق تنها در صورتی می‌تواند اثرگذار باشد که محدودیت‌ها و موانع ساختاری و حقوقی موجود در داخل آمریکا، مثل قوانین تحریمی دائمی یا نقش نهادهای ضدایرانی در کنگره و خزانه‌داری، به‌طور واقعی برطرف شوند. در غیر این صورت، حتی اگر توافقی هم حاصل شود، ممکن است مانند تجربه برجام، در چرخه‌ای از بازی‌های سیاسی و بوروکراتیک آمریکا گیر بیفتد؛ جایی که نهادهای مختلف آمریکایی با ابزارهای قانونی یا رویه‌ای، جلوی بهره‌مندی عملی ایران از مزایای توافق را می‌گیرند. بنابراین نباید به‌طور ساده‌انگارانه به توافق جدید خوش‌بین بود؛ مگر اینکه تغییرات واقعی در زیرساخت‌های تحریمی آمریکا صورت گیرد و محدودیت‌های زیر مرتفع شوند.

۵.۱. پیچیده‌تر شدن زیرساخت‌های تحریم پس از برجام

از زمان امضای برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) در تیرماه ۱۳۹۴، ساختار تحریم‌های آمریکا نه تنها کاهش نیافت، بلکه به‌مرور زمان به‌لحاظ حقوقی و نهادی پیچیده‌تر و چندلایه‌تر شد. در دوره اوباما، بخش‌هایی از تحریم‌ها به حالت تعلیق درآمد، اما بسیاری از آن‌ها به‌طور رسمی لغو نشدند و صرفاً به‌عنوان ابزارهای معلق باقی ماندند که قابلیت بازگشت سریع داشتند. در همین دوره، نهادهای آمریکایی نظیر وزارت خزانه‌داری، چارچوب‌های کنترلی دقیق‌تری طراحی کردند که امکان پیگیری لحظه‌ای تبادلات مالی و تجاری را فراهم می‌کرد. این موضوع سبب شد فضای اقتصادی پس‌ابرجام، برخلاف انتظار ایران، با احتیاط فعالان اقتصادی و نگرانی نهادهای مالی بین‌المللی همراه شود.

پس از روی کار آمدن دولت ترامپ و خروج رسمی ایالات متحده از برجام در سال ۲۰۱۸، این ساختار پیچیده تحریمی، بازسازی و بازتعریف شد. تحریم‌ها دیگر صرفاً محدود به موضوع هسته‌ای نبودند، بلکه به موضوعاتی همچون تروریسم، برنامه موشکی، حقوق بشر و نفوذ منطقه‌ای گسترش یافتند. افزون بر آن، قوانین بازدارنده‌ای نظیر قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم^۱ و آیین‌نامه‌های نظارتی جدید، شرکت‌ها، بانک‌ها و حتی نهادهای واسطه مالی را ملزم کردند که در قبال هرگونه همکاری با نهادهای ایرانی پاسخگو باشند. این چندوجهی‌سازی تحریم‌ها عملاً موجب شد که حتی در صورت توافق جدید، بازگشت به شرایط عادی اقتصادی به‌دلیل پراکندگی و هم‌پوشانی ابزارهای تحریمی، بسیار دشوارتر از گذشته باشد (رحیمی، ۱۴۰۳، ص ۲۴۴).

در چنین شرایطی، شکاف فزاینده‌ای میان انتظارات ایران از توافق و هدف‌گذاری واقعی آمریکا شکل گرفت. درحالی‌که ایران تصور می‌کرد توافق می‌تواند منجر به رفع سریع موانع اقتصادی شود، ساختار نوین تحریم‌ها طوری طراحی شد که فرایند تعلیق یا لغو آن‌ها نیازمند عبور از موانع چندلایه حقوقی و نهادی باشد.

به همین دلیل، تجربه برجام برای ایران به یک هشدار استراتژیک تبدیل شد: هرگونه توافق جدید اگر با اصلاح ساختار تحریم‌ها و ایجاد تضمین‌های اجرایی همراه نباشد، عملاً کارایی اقتصادی نخواهد داشت و صرفاً به یک ابزار دیپلماتیک برای مدیریت بحران‌های مقطعی تبدیل خواهد شد.

۵.۲. اثرات اقتصادی کوتاه‌مدت توافق برجام

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) بلافاصله پس از اجرایی شدن در سال ۱۳۹۴، تأثیرات مثبتی بر برخی شاخص‌های اقتصادی کشور گذاشت. ازجمله، صادرات نفت خام به سرعت افزایش یافت، نرخ رشد اقتصادی در سال ۱۳۹۵ صعودی شد و برخی منابع ارزی بلوکه‌شده آزاد شدند. همچنین، دسترسی به سیستم مالی بین‌المللی نسبت به سال‌های تحریم به‌طور نسبی بهبود پیدا کرد و برخی بانک‌های خارجی همکاری محدود خود را با بانک‌های ایرانی آغاز کردند. این گشایش‌های اولیه، موجب شکل‌گیری امید عمومی و افزایش تحرک اقتصادی در برخی بخش‌ها مانند انرژی و حمل‌ونقل شد.

بااین‌حال، این بهبود کوتاه‌مدت بود و آسیب‌پذیری آن به‌سرعت نمایان شد. با روی کار آمدن دولت ترامپ در آمریکا و خروج یک‌جانبه این کشور از برجام در سال ۲۰۱۸، تحریم‌های ثانویه مجدداً و حتی شدیدتر از گذشته اعمال شدند. بازگشت تحریم‌ها باعث شد بانک‌ها و شرکت‌های بین‌المللی که به‌تازگی تعاملاتی با ایران آغاز کرده بودند، بلافاصله همکاری خود را متوقف کنند. صادرات نفت به‌شدت کاهش یافت و ایران دوباره با بحران در تأمین منابع ارزی و دشواری در تعاملات مالی مواجه شد. این تحولات نشان داد که گشایش‌های اقتصادی ناشی از برجام، بدون پشتوانه حقوقی الزام‌آور برای طرف‌های توافق و ساختارهای حفاظتی برای مقابله با عهدشکنی، بسیار شکننده هستند.

درنتیجه، تجربه برجام به یک درس سیاستی تبدیل شد: حتی توافقی که در سطح بین‌المللی تأیید و اجرا شده باشد، چنانچه فاقد ساختار حقوقی بازگشت‌ناپذیر، ضمانت‌های چندجانبه، و تعهدات مشخص از سوی طرف مقابل باشد، نمی‌تواند به‌صورت پایدار به تحول اقتصادی منجر شود. این موضوع به‌ویژه در فضای سیاسی آمریکا، که امکان تغییر ناگهانی رویکرد از سوی دولت‌های مختلف وجود دارد، اهمیت مضاعف دارد. ازاین‌رو، هرگونه توافق آتی با ایالات متحده باید با لحاظ ملاحظات نهادی، حقوقی و اقتصادی دقیق طراحی شود تا کشور بتواند از آن به‌عنوان سکوی پایدار برای توسعه اقتصادی بهره‌برداری کند؛ نه صرفاً ابزاری مقطعی برای تنفس کوتاه‌مدت.

۵.۳. مشروط بودن تعلیق تحریم‌ها به تصمیماتی فراتر از متن فنی قرارداد

با گذشت چندین سال از مذاکرات هسته‌ای و تجربه توافق برجام، مشخص شده که ساختار تحریم‌های آمریکا به‌گونه‌ای طراحی شده که رفع یا تعلیق آن‌ها به‌مراتب پیچیده‌تر از تصویب یک توافق فنی و دیپلماتیک است. بسیاری از تحریم‌های اصلی علیه ایران نه از سوی دولت، بلکه با مصوبات کنگره به قانون تبدیل شده‌اند و به همین دلیل برای تعلیق یا لغو آن‌ها، یا باید تغییری در ارزیابی‌های امنیتی و استراتژیک نهادهای تصمیم‌ساز آمریکا رخ دهد یا مجوزهای ویژه‌ای از سوی کنگره صادر شود.

این مسئله، استقلال عمل دولت در اجرای توافقات را به شدت محدود می کند و موجب می شود حتی توافقی رسمی و امضاشده نیز فاقد ضمانت اجرایی کافی باشد.

علاوه بر این، برخی از نهادهای اثرگذار در ساختار بوروکراتیک و امنیتی آمریکا مانند کنگره، دارای نقش مستقیم در طبقه بندی و استمرار تحریم ها هستند. حتی اگر یک رئیس جمهور بخواهد تحریم ها را تعلیق کند، این نهادها می توانند با استناد به دلالی نظیر تهدید منطقه ای، حمایت از تروریسم، یا نقض حقوق بشر، همچنان به حفظ یا بازگرداندن تحریم ها ادامه دهند. از این رو، طرف ایرانی باید درک دقیقی از این پیچیدگی ساختاری داشته باشد و صرفاً به وعده های دولتی یا متون فنی توافق، اطمینان نکند.

در نهایت، تجربه برجام و خروج یک جانبه آمریکا از آن به خوبی نشان داد که تعلیق تحریم ها نه تنها یک تصمیم حقوقی یا فنی، بلکه اساساً یک انتخاب سیاسی - نهادی است که تحت تأثیر رقابت های حزبی، لابی گری و ملاحظات راهبردی در واشنگتن قرار دارد. در وضعیت کنونی، بسیاری از تحلیل گران معتقدند که بدون تغییر در مؤلفه های بنیادین قدرت در ایران (نظیر مواضع نظام در حوزه هسته ای و منطقه ای)، یا بدون فشار جدی داخلی در آمریکا از سوی کنگره، رسانه ها یا لابی ها، امکان حصول به یک توافق با ضمانت اجرایی واقعی بسیار محدود خواهد بود. از این رو، سیاست گذاران ایرانی باید در کنار مذاکره، تمرکز ویژه ای بر مدیریت ریسک، دیپلماسی عمومی، و تقویت بازدارندگی داشته باشند تا از وابستگی صرف به توافقاتی شکننده پرهیز شود.

۵.۴. موانع دیوان سالارانه و جناحی آمریکا

ساختار تصمیم گیری آمریکا چندلایه و میان نهادی است و در تصمیم گیری درباره پذیرش یا اجرای یک توافق هسته ای در ایالات متحده، بازیگرانی همچون کاخ سفید، وزارت خارجه، وزارت خزانه داری، کنگره و نهادهای اطلاعاتی همگی نقش آفرین هستند. به ویژه وزارت خزانه داری تعیین می کنند که کدام نهادها یا افراد از لیست تحریم خارج شوند و چگونه. این نهادها، هم از نظر حقوقی و هم فنی، ابزار اجرای توافق را در اختیار دارند و حتی با وجود اراده سیاسی، می توانند روند اجرایی سازی توافق را کند یا مختل کنند.

از سوی دیگر، کنگره و مجلس سنا به ویژه پس از تصویب قانون INARA^۱، عملاً نقش نظارتی قوی ای بر هر توافق با ایران یافته اند. طبق این قانون، کنگره این اختیار را دارد که توافق را ظرف سی روز بررسی کند و در صورت مخالفت، مانع تعلیق یا رفع تحریم ها شود. حتی اگر رئیس جمهور به توافقی پایبند باشد، مخالفت اکثریت دو مجلس یا فشار از سوی سناتورهای بانفوذ می تواند مسیر اجرای آن را مسدود کند. در این شرایط، صرف دستیابی به توافق فنی جامع، تضمینی برای تحقق منافع اقتصادی و سیاسی ایران نخواهد بود.

نقش گروه‌های نفوذ و لابی‌ها نیز در این معادله تعیین‌کننده است. سازمان‌هایی مانند کمیته امور عمومی آمریکا - اسرائیل،^۱ بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها،^۲ و سایر نهادهای فشار جمهوری‌خواه و دموکرات، اغلب تأثیر مستقیمی بر نظر‌کنگره و افکار عمومی دارند. تجربه سال‌های گذشته نشان داده که این گروه‌ها می‌توانند با ایجاد فضای سیاسی - رسانه‌ای منفی، تصویب یا اجرای هر توافقی را به چالش بکشند. بنابراین، سیاست‌گذار ایرانی باید در کنار بررسی متن توافق، به ارزیابی محیط سیاسی و بازیگران اثرگذار در واشنگتن نیز توجه عمیق داشته باشد؛ چراکه در غیاب چنین تحلیل نهادی، هر توافقی در اجرا ممکن است با ناکامی مواجه شود (ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰/۰۱/۰۴، مروری اجمالی بر دایره شمول تحریم‌ها علیه صنایع و بخش‌های مختلف اقتصاد ایران).

1. AIPAC

2. FDD

۶. تحلیل حقوقی ساختار تحریم‌ها

قانون بازنگری توافق هسته‌ای ایران که در سال ۲۰۱۵ و در پی توافق برجام به تصویب کنگره ایالات متحده رسید، یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی و سیاسی در ساختار سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران محسوب می‌شود. این قانون دولت آمریکا را ملزم می‌سازد که هرگونه توافق جدید مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران را ظرف یک بازه زمانی مشخص – یعنی یک دوره شصت روزه – برای بررسی و ارزیابی به کنگره ارسال کند. در طول این بازه زمانی، کنگره اختیار دارد از طریق صدور یک قطعنامه مشترک، مخالفت خود را با توافق ابراز کند. این مخالفت می‌تواند به‌طور مستقیم مانع از اجرایی شدن توافق گردد یا اجرای آن را مشروط به شرایطی سخت‌گیرانه سازد. به عبارت دیگر، حتی اگر دولت آمریکا یک توافق بین‌المللی را امضا کند، به معنای قطعی بودن اجرای آن نیست؛ بلکه فرایند اجرایی شدن وابسته به بررسی و تصویب یا حداقل عدم مخالفت جدی کنگره است.

این روند حقوقی باعث می‌شود هر توافقی با ایران در معرض تزلزل دائمی قرار گیرد. دولت‌های مختلف آمریکا، حتی اگر اراده سیاسی برای پیشبرد یک توافق داشته باشند، به‌تنهایی قادر به تضمین اجرای پایدار آن نیستند. نقش کنگره در قالب ابزارهای نظارتی و اختیارات قانونی، عملاً می‌تواند امضای هر توافقی را بی‌اثر کند یا آن را در نیمه‌راه متوقف سازد. این موضوع به‌ویژه زمانی اهمیت می‌یابد که ترکیب کنگره تحت سلطه اکثریت جمهوری خواه یا جناح‌های تندرو باشد؛ زیرا در چنین شرایطی، امکان مخالفت سازمان‌یافته با هر توافقی که به کاهش فشار بر ایران منجر شود بسیار بالاست. از همین روست که در عمل، حتی توافقات به‌دست آمده در سطح دیپلماتیک نیز همواره با تهدید لغو یا عدم اجرا روبه‌رو هستند.

از منظر سیاست‌گذاری، تصویب این قانون یک ابزار کلیدی در اختیار کنگره قرار داده است تا در سیاست خارجی نسبت به ایران مداخله فعال‌تری داشته باشد. برخلاف تصور رایج که سیاست خارجی را در حیطه انحصاری دولت و رئیس‌جمهور می‌داند، این قانون نشان داد که ساختار حقوقی ایالات متحده می‌تواند اختیارات دستگاه اجرایی را محدود و مشروط کند. به‌ویژه در موضوعات حساسی مانند برنامه هسته‌ای ایران، کنگره می‌تواند از ظرفیت‌های قانونی خود بهره‌گیرد تا هر توافق را به چالش بکشد و حتی با یک قطعنامه عدم تأیید، اجرای توافق را عملاً متوقف سازد. افزون بر این، INARA عملاً این امکان را فراهم کرده است که هر دولت جدید در آمریکا با استناد به همین قانون، پابندی دولت پیشین را زیر سؤال ببرد و مسیر جدیدی را در قبال ایران در پیش گیرد.

به این ترتیب، قانون بازنگری توافق هسته‌ای ایران نوعی «حق وتوی سیاسی - حقوقی» در اختیار کنگره قرار داده است که مانع از تثبیت بلندمدت هر توافقی می‌شود. این قانون دست دولت‌ها را برای خروج یا تعلیق پابندی به توافق باز نگاه می‌دارد و شرایطی ایجاد می‌کند که حتی اگر یک توافق در سطح فنی کامل و جامع باشد، همچنان تحت تأثیر فضای سیاسی و جناحی کنگره قرار می‌گیرد. از این منظر، امضای توافق به‌هیچ‌وجه مترادف با ضمانت اجرای آن نیست، بلکه صرفاً یک مرحله از فرایند پیچیده‌ای است که نیازمند عبور از لایه‌های متعدد حقوقی و سیاسی در ساختار ایالات متحده است.

نتیجه آنکه INARA موجب شده است که هرگونه توافق با ایران، خواه در قالب برجام یا توافقات جدید، همواره در معرض بی‌ثباتی نهادی و سیاسی قرار داشته باشد. این بی‌ثباتی سبب می‌شود ایران در تصمیم‌گیری‌های خود نسبت به امضای توافق جدید محتاط‌تر باشد؛ زیرا تجربه‌های پیشین نشان داده‌اند که حتی پس از توافق، تردیدهای حقوقی و موانع بوروکراتیک می‌توانند مانع از بهره‌برداری واقعی از مزایای اقتصادی و سیاسی آن شوند. از این رو، کنگره نه تنها به عنوان یک بازیگر مکمل، بلکه به عنوان یک عامل تعیین‌کننده در فرایند سیاست‌گذاری آمریکا علیه ایران عمل می‌کند و این نقش، هرگونه توافق احتمالی آینده را به شدت مشروط و نامطمئن می‌سازد.

سازوکار ماشه که در قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد به آن اشاره شده، یک سازوکار بازگشت تحریم‌ها در چارچوب برجام است که در صورت ادعای عدم پای‌بندی ایران به مفاد برجام، امکان فعال‌سازی خودکار تحریم‌های لغو شده را فراهم می‌آورد. البته همان‌گونه که تجربه شد، با خروج از آمریکا از برجام، این کشور نتوانست بهره‌ای از سازوکار ماشه ببرد و اروپایی‌ها این نقش را بر عهده گرفتند، لکن ساختار این مکانیسم به نوعی است که حتی یک کشور مشارکت‌کننده نیز می‌تواند از طریق آن جلوی اجرا یا تعلیق توافق را بگیرد؛ نکته‌ای که نشان می‌دهد توافق احتمالی پیش‌رو، بدون تضمین اجرایی و بازدارندگی حقوقی بین‌المللی، عملاً فاقد کارکرد عملی خواهد بود. بنابراین، قوانینی همچون سازوکار ماشه یا قانون بازبینی توافق هسته‌ای ایران، عملاً توافق را به ابزاری سیاسی - بوروکراتیک تبدیل کرده‌اند که بدون اصلاح ساختاری، امکان تضمین تعلیق تحریم‌ها وجود ندارد (میرعباسی، و نوذری، ۱۴۰۱، ص ۲۳-۲۵).

۷. نقش لابی‌ها، افکار عمومی و بازیگران مؤثر در واشنگتن

پس از خروج ایالات متحده از توافق هسته‌ای (برجام) در مه ۲۰۱۸، وزارت خارجه آمریکا اقدام به تشکیل تیمی ویژه به نام «گروه اقدام ایران»^۱ کرد. این گروه که در ظاهر یک نهاد اداری ساده به نظر می‌رسید، در واقع کارکردی بسیار گسترده‌تر و چندلایه داشت. ترکیب اعضای آن غالباً شامل کارشناسان و مشاورانی بود که یا ایرانی‌تبار بوده و پیوندهایی با جریان‌های اپوزیسیون جمهوری اسلامی داشتند یا منتقدان سرسخت و دیرینه سیاست‌های تهران محسوب می‌شدند. چنین ساختاری اگرچه در چارچوب وزارت خارجه تعریف شده بود، اما عملاً به عنوان یک نهاد نیمه‌رسمی و فرادولتی عمل می‌کرد؛ نه تنها وظیفه ارائه تحلیل و تولید اطلاعات برای دستگاه سیاست خارجی آمریکا را داشت، بلکه هدف اصلی آن هدایت افکار عمومی داخلی و خارجی و هماهنگ‌سازی دیپلماسی نرم برای محدود ساختن نفوذ منطقه‌ای ایران بود. این گروه با انتشار گزارش‌های منظم، تحلیل‌های تهدیدمحور و ارائه داده‌های هدفمند، توانست نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌دهی به ذهنیت تصمیم‌گیرندگان در کاخ سفید، کنگره و وزارت‌خانه‌های مرتبط ایفا کند.

در کنار این گروه، لابی‌های قدرتمندی همچون AIPAC و سایر گروه‌های اسرائیل‌محور نقش بنیادینی در تثبیت سیاست فشار حداکثری علیه ایران برعهده داشتند. این لابی‌ها که سابقه طولانی در سیاست‌گذاری خاورمیانه‌ای آمریکا دارند، با بهره‌گیری از شبکه‌های گسترده مالی، رسانه‌ای و نفوذ سیاسی، توانستند فضای عمومی و تخصصی واشنگتن را به سمت ایران‌هراسی هدایت کنند. کارزارهای تبلیغاتی آن‌ها با محوریت خطر هسته‌ای ایران، تهدید منطقه‌ای و احتمال گسترش موشک‌های بالستیک، عملاً هرگونه تمایل به نرمش در سیاست خارجی آمریکا را با برچسب «ضعف استراتژیک» سرکوب می‌کرد. نقش این لابی‌ها تنها در سطح تبلیغاتی خلاصه نمی‌شد، بلکه با روابط سازمان‌یافته با نمایندگان کنگره و کمیته‌های کلیدی، توانستند فرایند تصمیم‌گیری در زمینه تصویب تحریم‌ها یا محدودسازی هر توافق احتمالی را به‌طور مؤثر تحت تأثیر قرار دهند. درحقیقت، بدون درک عملکرد این لابی‌ها، نمی‌توان پایداری و استمرار فشار آمریکا بر ایران را تبیین کرد.

هم‌زمان با این تحولات، ساختار حزبی ایالات متحده نیز به عنوان سومین محور اثرگذار بر سیاست ایران عمل می‌کرد. در جناح جمهوری خواه، به‌ویژه با محوریت دونالد ترامپ و جریان‌های نزدیک به نومحافظه‌کاران، سیاست فشار حداکثری نه یک گزینه، بلکه یک ضرورت راهبردی تلقی می‌شد. آن‌ها با ترکیب ابزارهای سخت‌افزاری همچون تحریم‌های اقتصادی و ابزارهای نرم‌افزاری مانند فشار رسانه‌ای، تلاش داشتند ایران را به تغییر بنیادین در رفتار منطقه‌ای وادار کنند. در سوی مقابل، دموکرات‌ها اگرچه گاه بر مذاکره و چندجانبه‌گرایی تأکید می‌کردند، اما در عمل سیاست نرم‌تری نسبت به ایران اتخاذ نکردند و بیشتر به سمت «فشار همراه با دیپلماسی» حرکت کردند. بدین ترتیب، در هر دو جناح سیاسی آمریکا، نوعی اجماع بر سر محدودسازی ایران وجود داشت؛ اختلاف‌ها صرفاً در روش و ابزارهای اجرایی بود، نه در هدف نهایی.

واقعیت آن است که حتی در دوره‌هایی که فعالیت هسته‌ای ایران محدود شده یا غنی‌سازی در سطح پایین قرار داشت، فشارهای اقتصادی و تحریم‌ها همچنان پابرجا ماندند. این پایداری نشان می‌دهد که ریشه اصلی سیاست‌های واشنگتن نه صرفاً در پرونده هسته‌ای، بلکه در برداشت‌های کلی تر امنیتی و ژئوپلیتیکی از ایران است. لابی‌ها، رسانه‌ها و ساختارهای سیاسی ایالات متحده در شکل‌گیری این برداشت نقش اساسی داشته‌اند. در ذهنیت غالب آمریکایی، هرگونه گشایش یا امتیازدهی - حتی در حوزه‌های غیرهسته‌ای - به معنای اعطای برتری تاکتیکی به ایران تفسیر می‌شود. در نتیجه، فضای سیاسی واشنگتن به گونه‌ای شکل گرفته که حتی دستاوردهای محدود مذاکراتی نیز دائماً در معرض تردید و بازنگری قرار دارند.

بنابراین، هرگونه تحلیل درباره روند مذاکرات ایران و ایالات متحده بدون لحاظ کردن سه بازیگر اصلی یعنی «گروه اقدام ایران»، «لابی‌های اسرائیلی و حامیان مالی آن‌ها» و «فضای رسانه‌ای و حزبی آمریکا» ناقص خواهد بود. این شبکه پیچیده از بازیگران غیررسمی و رسمی، همراه با سازوکارهای حقوقی مانند قانون بازنگری توافق هسته‌ای، شرایطی به وجود آورده است که هر تعامل دیپلماتیک با ایران با پیچیدگی‌های فراساختاری روبه‌رو باشد. برای ایران، درک دقیق این شبکه و طراحی راهبردی که بتواند از فشار روانی و رسانه‌ای بکاهد و درعین حال ظرفیت‌های گفت‌وگوی ساختاری را فعال کند، ضرورتی راهبردی است. تنها از طریق چنین رویکردی می‌توان مسیرهای دیپلماتیک جدید را در برابر فشارهای سیاسی و تبلیغاتی واشنگتن گشود.

۸. تحلیل راهبردی: بازدارندگی یا مذاکره؟

در تحلیل راهبردی روابط بین‌الملل، تقلیل گزینه‌های سیاستی به دوگانه ساده‌انگارانه «مذاکره یا جنگ» اغلب نه تنها نادقیق بلکه گمراه‌کننده است. تاریخ چهار دهه اخیر نشان می‌دهد که جمهوری اسلامی ایران در برهه‌های حساس، هم‌زمان با پیشبرد روندهای مذاکره‌ای، همواره بر تقویت ابزارهای بازدارندگی نظامی و امنیتی خود پافشاری کرده است. این امر نشان می‌دهد سیاست خارجی ایران از یک منطق ترکیبی تبعیت می‌کند؛ منطقی که در آن مذاکره و بازدارندگی نه به‌عنوان گزینه‌های متعارض، بلکه به‌عنوان ابزارهای مکمل برای حفظ منافع ملی و امنیت پایدار در نظر گرفته می‌شوند. توسعه برنامه‌های موشکی، گسترش ظرفیت پدافند هوایی و سازمان‌دهی گروه‌های منطقه‌ای متحد بخشی از نظریه بازدارندگی فعال^۱ ایران بوده که طی سال‌های اخیر توانسته است هزینه‌های راهبردی هرگونه ماجراجویی نظامی علیه ایران را به‌طور قابل توجهی افزایش دهد.

با این حال، بازدارندگی مؤثر صرفاً به معنای برخورداری از قدرت نظامی سخت‌افزاری نیست. در نگاه راهبردی جامع، بازدارندگی باید ابعاد فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سایبری را نیز در بر بگیرد. جمهوری اسلامی در سال‌های اخیر به‌خوبی دریافته است که جنگ‌های آینده تنها در زمین و هوا تعیین نمی‌شوند، بلکه عرصه‌های جدیدی چون فضای مجازی، شبکه‌های اجتماعی، و عملیات رسانه‌ای نیز به میدان اصلی رقابت و درگیری بدل شده‌اند. بنابراین، همان‌گونه که ایران بر ظرفیت موشکی و توان پدافندی تأکید می‌کند، نیازمند گسترش بازدارندگی شبکه‌ای، امنیت سایبری، و قدرت روایت‌سازی رسانه‌ای نیز هست تا قدرت پاسخ بازدارنده‌اش چندبعدی و پایدار گردد. چنین رویکردی سبب می‌شود چارچوب مذاکرات آینده نیز بر مبنای تعادل واقعی شکل گیرد و طرف مقابل نتواند از خلأهای نرم‌افزاری برای اعمال فشار سیاسی یا روانی بهره ببرد.

در سوی مقابل، بررسی ساختار نظامی ایالات متحده نشان می‌دهد که اگرچه این کشور همچنان یکی از قدرت‌های بزرگ نظامی جهان است، اما نقاط ضعف جدی در توان عملیاتی و مدیریت منابع خود دارد. کمبود نیروی داوطلب برای ارتش، فرسایش روحی-روانی ناشی از حضور طولانی‌مدت در جنگ‌های عراق و افغانستان، و چالش‌های جدی در مدیریت هم‌زمان جبهه‌های متعدد (از شرق آسیا تا خاورمیانه و اروپای شرقی) موجب شده توان ایالات متحده برای ورود به یک تقابل بزرگ با ایران محدود و شکننده باشد. همین ضعف‌هاست که آمریکا را به‌سوی بهره‌گیری از ابزارهای ترکیبی مانند تحریم اقتصادی، فشار دیپلماتیک، و عملیات رسانه‌ای سوق داده است. با وجود این، همان‌طور که تجربه جنگ ۱۲ روزه ایران و اسرائیل نشان داد، این ضعف‌ها به معنای امتناع مطلق آمریکا از ورود به تنش‌های مقطعی نیست؛ بلکه نشان می‌دهد که گزینه جنگ تمام‌عیار برای واشنگتن پرهزینه و غیرعملی است.

از دل این تجربه می‌توان نتیجه گرفت که ایران نباید وارد مذاکره از موضع ضعف شود، بلکه باید بر پایه بازدارندگی فعال و چندلایه به گفت‌وگو بپردازد. مذاکره موفق تنها زمانی معنا پیدا می‌کند که طرف مقابل به قدرت بازدارندگی ایران واقف باشد و هزینه‌های رویارویی نظامی یا فشار نامتوازن را غیرقابل تحمل ارزیابی کند. بنابراین، توصیه سیاستی روشن برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای سیاست‌گذار آن است که: نخست، تقویت زیرساخت‌های بازدارندگی سخت و نرم را در اولویت قرار دهند؛ دوم، با تثبیت توان چانه‌زنی و ایجاد قدرت برتر در مذاکرات، اجازه ندهند سناریوهای فشار یک‌سویه به ایران تحمیل شود؛ و سوم، با طراحی الگوی دفاعی - دیپلماتیک ترکیبی، روند گفتگوهای آینده را از مسیر توازن واقعی قدرت عبور دهند. چنین رویکردی است که می‌تواند هم‌زمان صلح پایدار را تضمین کند و از افتادن به دام دوگانه‌سازی‌های نادرست «جنگ یا مذاکره» جلوگیری نماید (عباسی و طالبی، ۱۳۹۵، ص ۷۶-۷۷).

۹. ضرورت نگاه راهبردی به منطقه و به‌ویژه چین

تحلیل‌های حقوقی - سیاسی و همچنین بررسی روندهای اقتصادی جهانی نشان می‌دهند رابطه استراتژیک ایران و چین، به‌ویژه در پرتو سند همکاری جامع ۲۵ ساله، ظرفیت‌های قابل توجهی برای بازسازی سریع قدرت منطقه‌ای و افزایش نفوذ بین‌المللی ایران ایجاد می‌کند. این سند نه تنها بر ابعاد اقتصادی مانند افزایش صادرات نفت خام و توسعه زیرساخت‌ها تمرکز دارد، بلکه پیام سیاسی مهمی نیز برای قدرت‌های غربی به همراه دارد: ایران در مسیر تثبیت یک شریک پایدار در نظام نوین جهانی قرار گرفته است. چین به‌ویژه در حوزه انرژی علاقه‌مند است با ایران همکاری کند؛ زیرا دسترسی پایدار به منابع انرژی خلیج فارس برای امنیت انرژی پکن حیاتی است. از این منظر، حمایت چین از افزایش صادرات نفت ایران، سرمایه‌گذاری در پروژه‌های بزرگ زیربنایی، و حتی مشارکت در تأمین امنیت کشتیرانی در تنگه هرمز، می‌تواند موازنه قدرت منطقه‌ای را به نفع تهران تغییر دهد.

آغاز پروژه‌های مشترک اقتصادی و فناورانه میان دو کشور نیز جنبه‌ای دیگر از این نگاه راهبردی را آشکار می‌سازد. همکاری در حوزه‌های فناوری پیشرفته مانند 5G، هوش مصنوعی، شهرهای هوشمند، و هوشمندسازی صنایع نفت، گاز و برق به‌ویژه برای ایران اهمیت مضاعف دارد؛ چراکه این پروژه‌ها نه تنها ظرفیت‌های داخلی ایران را ارتقا می‌بخشند، بلکه امکان ایجاد یک شبکه فناوری - صنعتی مستقل از غرب را نیز فراهم می‌سازند. پکن همچنین همکاری‌هایی روشن است: ایران در عین حفظ استقلال و هویت راهبردی خود، توانایی ورود به سطحی از همکاری‌های فناورانه را دارد که آن را به یک شریک فنی و صنعتی قابل اعتماد برای قدرتی همچون چین تبدیل می‌کند. همین پیام، اثر بازدارنده‌ای نیز در برابر تلاش‌های آمریکا برای منزوی‌سازی ایران دارد؛ زیرا نشان می‌دهد گزینه‌های ایران در عرصه بین‌المللی محدود به غرب نیست.

در تقاطع سیاست و فناوری، یک مؤلفه کلیدی دیگر اهمیت می‌یابد: بازسازی ذهنیت تصمیم‌گیران چینی نسبت به ایران. چین برخلاف ایران که بسیاری از سیاست‌های خود را بر بنیان‌های ایدئولوژیک و گفتمانی استوار کرده، تمرکز اصلی‌اش را بر توسعه نهادها، کارآمدی اقتصادی و مدیریت منابع گذاشته است. پکن به دنبال یافتن شریکانی واقعی برای مشارکت در نظم نوین جهانی است؛ شریکانی که نه صرفاً مصرف‌کننده سرمایه و فناوری، بلکه تولیدکننده ارزش و دارای ظرفیت حکمرانی پایدار باشند. بنابراین، ارتقای ساختار حکمرانی در ایران، افزایش شفافیت اقتصادی، بهبود محیط سرمایه‌گذاری و توسعه ظرفیت‌های علمی و صنعتی، نقشی کلیدی در تغییر نگاه چینی‌ها دارد. هرچه ایران بیشتر به سمت کارآمدسازی نهادها و مدیریت منابع پیش رود، احتمال ارتقای جایگاهش نزد چین از «شریک تاکتیکی برای عبور از تحریم‌ها» به «متحد راهبردی در حوزه فناوری، صنعت و ژئوپلیتیک منطقه‌ای» افزایش خواهد یافت. این تغییر، ایران را به یکی از ستون‌های اصلی نظم چندقطبی آینده تبدیل می‌کند (گوهری مقدم و محمدی رضانی، ۱۴۰۲، ص ۵۱-۵۳).

۱۰. تحلیل سناریوهای پیش‌رو

در محیط متحول و پیچیده روابط بین‌الملل، اتکای صرف به روندها و تجربیات گذشته، دیگر نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای راهبردی سیاست‌گذاران باشد. سرعت تغییر متغیرهای ژئوپلیتیکی، ظهور بازیگران جدید، و افزایش نقش مؤلفه‌های غیردولتی در معادلات جهانی، موجب شده ابزارهای سنتی تحلیل کفایت نکنند. در چنین فضایی، تصمیم‌گیری مؤثر نیازمند درکی آینده‌نگرانه و سنجیده از سناریوهای محتمل است تا سیاست‌گذار بتواند اقدامات خود را از حالت واکنشی به وضعیتی پیش‌دستانه و تطبیقی ارتقا دهد.

در شرایط فعلی که فضای مذاکرات ایران و آمریکا با نوعی ابهام راهبردی، نوسان در اراده سیاسی طرفین، و عدم قطعیت در سطح اقدامات عملی مواجه شده است (دهشیار، ۱۴۰۰، ص ۲۸-۲۹)، ترسیم دقیق مسیرهای احتمالی آینده، ضرورتی حیاتی برای نظام تصمیم‌سازی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. تحلیل سناریوهای مختلف - از تداوم وضعیت فعلی تا امکان توافق محدود یا حتی تشدید تقابل امنیتی - می‌تواند به دستگاه سیاست‌گذاری کشور کمک کند در برابر هر سناریو، پاسخ‌های مناسب، منابع لازم، و پشتیبانی نهادی کافی را پیشاپیش آماده کند و از غافل‌گیری یا انفعال در مواجهه با تحولات بین‌المللی پرهیز شود.

۱۰،۱. سناریوی اول: تداوم مذاکرات بی‌نتیجه

این سناریو بر فرضی بنا شده که هیچ‌کدام از طرفین - نه ایران و نه آمریکا - اراده سیاسی کافی برای دستیابی به توافقی جدید را ندارند. به دلایلی از جمله فضای انتخاباتی ۲۰۲۴ در آمریکا، فشار گروه‌های رادیکال در تهران و واشنگتن، و بی‌اعتمادی ساختاری، امکان ازسرگیری مذاکرات جدی تضعیف شده است. در این سناریو، حفظ وضع موجود به معنای تداوم تحریم‌های آمریکا، تداوم فعالیت‌های هسته‌ای ایران در سطح غنی‌سازی بالا، و باقی ماندن تنش در روابط دوجانبه خواهد بود. براساس داده‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، ایران تاکنون ذخایر اورانیوم با غنای بالاتر از ۶۰ درصد را حفظ کرده است. پیامد این وضعیت احتمالاً افزایش تدریجی تنش، تشدید فشارهای تحریمی فرامرزی (مانند توقیف نفتکش‌ها)، و کاهش تدریجی مداخلات دیپلماتیک طرف سوم (مانند اروپا و عمان) خواهد بود. همچنین در سطح اقتصادی، حفظ تحریم‌ها باعث استمرار محدودیت صادرات نفت و کاهش جذب سرمایه خارجی می‌شود.

۱۰،۲. سناریوی دوم: توافق محدود در حوزه هسته‌ای

در این سناریو، طرفین به دلیل نیازهای سیاسی و با میانجی‌گری کشورهایمانند عمان یا قطر، به توافقی موقت و محدود در حوزه هسته‌ای دست می‌یابند. مشابه «تفاهم غیررسمی» تابستان ۲۰۲۳، این توافق بر کاهش موقت سطح غنی‌سازی در برابر آزادسازی بخشی از منابع بلوکه‌شده ایران متمرکز خواهد بود. چنین توافقی به لحاظ حقوقی فاقد وزن الزام‌آور خواهد بود و احتمالاً در قالب تبادل «تفاهم‌نامه سیاسی» اجرا می‌شود.

در این چارچوب، ایران ممکن است برخی اقدامات شفاف‌ساز را بپذیرد و آمریکا نیز بخشی از تحریم‌های ثانویه را نادیده بگیرد، بدون اینکه تعهدی حقوقی بلندمدت ایجاد شود. پیامد این سناریو، کاهش نسبی تنش در کوتاه‌مدت و ایجاد یک فضای تنفس سیاسی بعد از جنگ اخیر برای طرفین خواهد بود. اما آسیب‌پذیری چنین توافقی در برابر تغییر دولت‌ها، فشار گروه‌های لابی و نبود ضمانت اجرایی، آن را ناپایدار می‌سازد. تجربه برجام ۲۰۱۵ نشان داد که بدون حمایت کنگره یا سازوکارهای چندجانبه، توافقات در معرض فروپاشی‌اند.

۱۰،۳. سناریوی سوم: تشدید تقابل امنیتی و اعمال تحریم‌های جدید

این سناریو بر فرضی استوار است که تغییر در موازنه قدرت منطقه‌ای منجر به تشدید تقابل میان دو کشور شود که جنگ ۱۲ روزه ایران و اسرائیل، این امر را تا حد زیادی محقق ساخته است. تحولات منطقه‌ای مثل نزدیکی ایران و روسیه، افزایش حملات به منافع آمریکا در منطقه یا حادثه‌ای ناگهانی^۱ ممکن است زمینه‌ساز این مسیر باشد. در این وضعیت، آمریکا ممکن است به اعمال تحریم‌های فرامرزی جدید متوسل شود؛ از جمله تحریم‌های ثانویه گسترده‌تر علیه چین و سایر خریداران نفت ایران یا تهدید شرکت‌های غیرآمریکایی با ابزارهای قانونی جدید مثل استفاده گسترده از اختیارات.

در سطح امنیتی، امکان افزایش مواجهات نیابتی در منطقه (مانند درگیری در سوریه یا عراق) بیشتر می‌شود و احتمال بازگشت پرونده ایران به شورای امنیت افزایش می‌یابد. این وضعیت نه تنها توان مانور دیپلماتیک ایران را محدود می‌کند، بلکه احتمال انسداد مسیرهای تعامل با کشورهای «متعادل» مانند چین و هند را افزایش می‌دهد. پیامد مهم دیگر، بازگشت سناریوی تهدید به اقدام نظامی یا افزایش فشار داخلی بر ایران برای واکنش متقابل خواهد بود. این سناریو برخلاف دو حالت قبلی، از ثبات بسیار کمتری برخوردار است و خطرات جدی برای ثبات منطقه‌ای و امنیت ملی دارد.

تحلیل سه‌گانه‌ی سناریوهای محتمل در وضعیت فعلی - یعنی تداوم مذاکرات بی‌نتیجه، تحقق توافق محدود یا تشدید تنش‌های امنیتی - نشان می‌دهد فضای کنونی نه‌تنها در وضعیت تعلیق و ایستایی باقی مانده، بلکه به‌طور همزمان واجد ظرفیت گذار به هر یک از دو مسیر دیگر نیز هست. شرایطی که از یک‌سو با رکود مذاکرات و احتیاط طرفین همراه است و از سوی دیگر، با کوچک‌ترین تغییر در معادلات سیاسی داخلی یا فشارهای بین‌المللی می‌تواند به‌سرعت به‌سمت توافق نسبی یا حتی مواجهه مستقیم میل کند. این درهم‌تنیدگی مسیرها ایجاب می‌کند که نهادهای سیاست‌گذار کشور، نگاه صفر و یکی به روند مذاکرات را کنار گذاشته و به‌جای شرط‌بندی صرف بر تحقق یا عدم تحقق توافق، آمادگی راهبردی برای طیف متنوعی از احتمالات داشته باشند.

بر این اساس، به مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای تصمیم‌گیر و اثرگذار توصیه می‌شود که ضمن طراحی واکنش‌های متناسب با هر سناریو، توجه خود را بر چند محور اساسی متمرکز کنند: نخست، تقویت و نهادینه‌سازی «بازدارندگی فعال» با بهره‌گیری از مؤلفه‌های قدرت منطقه‌ای، دفاعی و فناورانه؛ دوم، تعمیق و هدفمندسازی دیپلماسی منطقه‌ای در راستای کاهش فشارهای محیطی و جلوگیری از اجماع بین‌المللی علیه ایران؛ و سوم، توسعه متوازن و پایدار روابط با قدرت‌های شرقی و بلوک‌های نوظهور مانند چین، روسیه و هند، به‌منظور ایجاد توازن راهبردی در برابر سیاست‌های فشار آمریکا. این اقدامات می‌توانند در هر سه سناریوی پیش‌رو، از آسیب‌پذیری کشور بکاهند، قدرت مانور ایران را افزایش دهند و ظرفیت‌های داخلی را برای مواجهه هوشمندانه با آینده‌ای نامطمئن تقویت کنند (ر.ک: برزنونی و فرهادی، ۱۳۹۹، ص ۱۲۰-۱۲۱).

در تدوین توصیه‌های سیاستی این گزارش، هدف آن است که مجموعه‌ای از راهکارهای اجرایی، واقع‌گرایانه و قابل‌پیگیری در اختیار نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای تصمیم‌گیر قرار گیرد. این توصیه‌ها مبتنی بر تحلیل رفتاری ایالات متحده در حوزه سیاست خارجی، ساختار حقوقی تحریم‌ها، نهادهای تأثیرگذار در واشنگتن و نیز فرصت‌های ژئوپلیتیکی ایران در شرایط جدید بین‌المللی طراحی شده‌اند. در نتیجه، هر توصیه سیاستی باید بتواند به یک پرسش کلیدی پاسخ دهد: این اقدام پیشنهادی چگونه می‌تواند وضعیت تصمیم‌سازی ایران در برابر رفتار آمریکا را تقویت کند؟

برای آنکه توصیه‌ها جنبه عملیاتی بیابند، چارچوب اولویت‌بندی آن‌ها براساس سه معیار کلیدی تنظیم شده است: فوریت زمانی^۱، اثربخشی راهبردی^۲، و تحلیل هزینه‌فایده^۳. این سه معیار کمک می‌کنند از بین ده‌ها ایده بالقوه، تنها سیاست‌هایی انتخاب شوند که در زمان کوتاه قابل‌اجرا، در ساختار تصمیم‌گیری قابل‌جذب، و در میدان واقعی سیاست خارجی مؤثر باشند. علاوه بر آن، انسجام درونی توصیه‌ها و قابلیت اجرا در سطح تقنین و نظارت مجلس نیز از جمله ملاحظات اصلی در طراحی آن‌ها بوده است.

در نهایت، این گزارش بر آن است که سیاست‌گذاری در حوزه مذاکرات ایران و آمریکا تنها در صورتی اثربخش خواهد بود که مبتنی بر یک نگاه جامع‌نگر، غیرواکنشی، و مبتنی بر پیش‌بینی تحولات آینده باشد. توصیه‌های ارائه‌شده نه تنها به دنبال حل مسئله فوری، بلکه به دنبال کاهش آسیب‌پذیری‌های راهبردی کشور در برابر نوسانات سیاست خارجی آمریکا هستند. این امر نیازمند پیوستگی میان تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سطح عالی کشور و ارتباط فعال میان مجلس و سایر نهادهای مسئول است.

توصیه سیاستی اول: برگزاری دوره‌های آموزشی تخصصی درون‌پارلمانی با محوریت تحلیل سیاسی و حقوقی و ساختاری تحریم‌های آمریکا

مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی دوره‌های آموزشی تخصصی درون‌پارلمانی را در قالب چهار جلسه فشرده با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس و استادان منتخب از دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پژوهشگاه وزارت امور خارجه و پژوهشگاه قوه قضائیه با موضوع تحلیل عمیق از ساختار تحریم‌های آمریکا و ابعاد سیاسی - حقوقی برگزار می‌کند.

محتوای آموزشی پیشنهادی این دوره می‌تواند موارد زیر باشد. جلسه اول: ساختار حقوقی و بوروکراتیک نظام تحریم‌های آمریکا (قوانینی مانند INARA، CAATSA^۱، و نقش وزارت خزانه‌داری)؛ جلسه دوم: موانع حقوقی رئیس‌جمهور آمریکا در تعلیق یا لغو تحریم‌ها؛ جلسه سوم: نقش کنگره آمریکا در نهادینه‌سازی تحریم‌ها و اثر آن بر هرگونه توافق جدید؛ جلسه چهارم: بررسی تطبیقی ساختار تحریم‌های آمریکا علیه ایران با کشورهای دیگر (مثلاً کره شمالی یا روسیه).

گروه هدف این دوره آموزشی، حداقل ۴۰ نماینده از کمیسیون‌های امنیت ملی، انرژی، اقتصاد و برنامه و بودجه است که در بازه یک‌ماهه و ترجیحاً پیش از ارائه بودجه سال آینده یا هر دور جدید مذاکرات طراحی و اجرا می‌شود. از مهم‌ترین خروجی‌های مورد انتظار این دوره می‌توان به تهیه یک گزارش توجیهی راهبردی برای بهره‌برداری در فرایند نظارت و قانون‌گذاری مرتبط با مذاکرات هسته‌ای و اقتصادی و نیز افزایش توان کارشناسی مجلس در هنگام بررسی هرگونه پیشنهاد دولت برای «تعلیق» یا «الزام به اجرای توافق» در آینده اشاره کرد.

توصیه سیاستی دوم: ایجاد «گروه اقدام آمریکا» در ایران با محوریت لابی نرم هدفمند و تأثیرگذار بر افکار عمومی آمریکا

هدف از ایجاد این گروه، تأثیرگذاری بر افکار عمومی نخبگانی، رسانه‌ای، دانشگاهی و حقوق بشری در آمریکا جهت شکستن روایت‌های یک‌طرفه ضدایرانی، کاهش اجماع نخبگانی علیه ایران و آماده‌سازی زمینه برای سیاست خارجی هوشمندانه است. گروه اقدام آمریکا یک کارگروه ملی بین‌دستگاهی با حضور وزارت امور خارجه، صداوسیما و نهادهای مربوطه است که از ظرفیت ایرانیان نخبه‌مقیم آمریکا، دانشجویان ایرانی در آمریکا و استادان همسو برای ایجاد یک هسته فعال رسانه‌ای و دیپلماسی عمومی بهره می‌برد.

از ابزارهای عملیاتی مهم برای پیشبرد فعالیت‌های این گروه می‌توان به راه‌اندازی یک پلتفرم چندزبانه (وبسایت و رسانه‌های اجتماعی) با تمرکز بر روایت‌های مغفول از ایران (مثلاً در مورد تحریم‌های دارویی، پیامدهای انسانی تحریم‌ها، تاریخ روابط ایران و آمریکا، ترجمه و انتشار گزارش‌های تحلیلی پژوهشگاه‌های ایرانی، مثل پژوهشکده تحقیقات راهبردی یا پژوهشکده مطالعات جهان) به زبان انگلیسی و با رعایت استانداردهای نشریات آمریکایی و نیز سازمان‌دهی مجموعه وبینارهای بسته برای اساتید دانشگاه‌های آمریکایی، روزنامه‌نگاران و تحلیلگران اتاق‌های فکر با دعوت از صاحب‌نظران ایرانی مستقل و رسمی اشاره کرد.

برای هدفمند کردن فعالیت‌های گروه اقدام آمریکا نیاز به تهیه فهرستی اولویت‌دار از اسامی افراد دارای نفوذ در مراکز فکری آمریکا (مانند اندیشکده سیاست‌گذاری جهانی غیرانتفاعی آمریکایی^۲) و نویسندگان ثابت واشنگتن‌پست، نیویورک‌تایمز و پولیتیکو و همچنین ایجاد کانال ارتباطی غیردولتی با آن‌ها از طریق دانشجویان ایرانی، استادان ایرانی‌تبار، خبرنگاران همدل و حتی شرکت‌های مشاوره‌ای حقوقی - رسانه‌ای دارای مجوز در آمریکا است.

۱. قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act)

خروجی‌های فعالیت‌ها را می‌توان با مواردی چون برگزاری ۱۰ نشست تخصصی آنلاین با حداقل ۵ چهره نخبه آمریکایی در شش ماه اول، انتشار ۲۰ مقاله تحلیلی - راهبردی در پلتفرم انگلیسی در سال اول، ایجاد دسترسی مستقیم به ۳ رسانه مهم آمریکایی برای درج حداقل ۵ یادداشت تحلیلی با زاویه دید ایران یا تشکیل بانک اطلاعاتی از ۵۰ نخبه قابل ارتباط در فضای آکادمیک و رسانه‌ای آمریکا اندازه‌گیری کرد.

توصیه سیاستی سوم: ابتکار بازدارندگی ترکیبی در برابر سناریوهای فشار ایالات متحده

هدایت گفتگوها به سمت بازدارندگی هوشمند و مقاومت فعال (به‌جای پذیرش توافق نامؤثر) با هدف افزایش هزینه‌های سیاسی، امنیتی و روانی فشار و تهدید علیه ایران از سوی آمریکا، از طریق ترکیبی از اقدامات میدانی، اطلاعاتی، رسانه‌ای و فناورانه، بدون ورود به درگیری نظامی مستقیم یا توافق یک‌طرفه بسیار ضروری می‌نماید. خروجی‌های قابل‌ارزیابی می‌تواند مواردی چون تدوین و تصویب سند جامع بازدارندگی تا پایان سال جاری، افزایش تعداد رزمایش‌های بازدارنده به ۳ رزمایش اصلی در سال، تولید حداقل ۲۰ محتوای ویدیویی تأثیرگذار در پلتفرم‌های جهانی درباره پیامدهای تحریم و... باشد.

بازدارندگی ترکیبی و هوشمند از طریق اقدامات زیر قابل‌پیگیری است:

۱. طراحی یک سامانه پاسخ غیرمستقیم مرحله‌بندی‌شده: ایجاد چارچوب ملی برای تدوین سناریوهای واکنش ایران به انواع فشارها (تحریم جدید، تهدید نظامی، عملیات خرابکاری، اقدامات حقوق بشری) با دسته‌بندی براساس شدت و ابزارهای پاسخ در چهار حوزه:

- نظامی/امنیتی (مثلاً افزایش رزمایش‌ها در تنگه هرمز، نمایش موشکی هدفمند)
- رسانه‌ای/روانی (افشای روابط محرمانه آمریکا با گروه‌های تروریستی منطقه)
- حقوقی/دیپلماتیک (پیگیری حقوقی بین‌المللی علیه تحریم‌های ثانویه دارویی)
- اقتصادی/فناورانه (انعقاد قراردادهای غیردلاری با کشورهای تحریمی مانند روسیه، چین و

ونزوئلا)

۲. راه‌اندازی «اتاق عملیات بازدارندگی هوشمند» زیر نظر شورای عالی امنیت ملی

- ترکیب داده‌های اطلاعاتی از سازمان اطلاعات سپاه، وزارت اطلاعات، و وزارت خارجه برای صدور هشدارهای پیش‌دستانه نسبت به فشارهای احتمالی آمریکا
- تعریف سه سناریو فشار (کم، متوسط، شدید) و ارائه واکنش متناسب، پیش‌نویس شده و هماهنگ بین نهادها

۳. عملیات ایجابی در رسانه‌های جهانی (با هدف مقاومت فعال)

- راه‌اندازی کارزارهای هوشمند در شبکه‌های بین‌المللی با کلیدواژه‌هایی مشخص
- استفاده از ظرفیت شهروند خبرنگاران، فعالان NGO و خبرنگاران هم‌دل برای القای این پیام: «تهدید و تحریم علیه ایران، هزینه دارد و ناکارآمد است.»

۴. هماهنگی راهبردی با محورهای مقاومت در منطقه

- افزایش هماهنگی میدانی با نیروهای مقاومت در سوریه، عراق، یمن و فلسطین، با هدف نمایش عمق راهبردی دفاعی ایران در صورت تهدیدات جدید
- انجام رزمایش مشترک در منطقه با محوریت «امنیت منطقه‌ای بدون آمریکا»

توصیه سیاستی چهارم: روایت‌سازی مناسب از سیاست خارجی ایران برای مخاطب بین‌المللی

دیپلماسی ایران نیاز به یک ابتکار در بازسازی چهره بین‌المللی خود دارد تا از طریق تولید و توزیع روایت‌های مستند، همدلانه و مستدل در چهارچوب منشور ملل متحد و قواعد بین‌المللی، ایران را کشوری عقل‌گرا، مدافع حقوق ملت‌ها و نظم چندقطبی معرفی نماید. تأسیس واحد «دیپلماسی روایی دیجیتال» در وزارت امور خارجه و استخدام ترکیبی از متخصصان زبان انگلیسی، سیاست بین‌الملل، مطالعات رسانه و تولید محتوا با هدف تولید روایت‌هایی چندرسانه‌ای درباره مواضع ایران براساس اصولی چون حق دفاع مشروع (ماده ۵۱ منشور ملل متحد)، مخالفت با جنگ پیش‌دستانه و مخالفت با تحریم‌های فراسرزمینی امری ضروری است.

تولید محتوای هدفمند برای پلتفرم‌های خاص، راه‌اندازی کمپین هشتگ‌محور بین‌المللی، هم‌افزایی با دیپلماسی عمومی سایر کشورهایی که مخالف یک‌جانبه‌گرایی هستند (مانند چین، روسیه، ونزوئلا)، طراحی دفترچه روایت راهبردی ایران ویژه سفارتخانه‌ها و نمایندگی‌ها شامل خطوط قرمز مفهومی و استدلال‌های حقوقی از ابزارهای عملیاتی قابل استفاده در این زمینه است.

توصیه سیاستی پنجم: ورود تخصصی‌تر مجلس به سیاست خارجی از مسیر تقویت کمیسیون امنیت ملی

نظام ارزیابی سیاست خارجی در کمیسیون سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی با هدف افزایش سطح کارشناسی، نظارت راهبردی و تصمیم‌سازی مؤثر در حوزه سیاست خارجی، بر پایه داده، تحلیل، و پیوست تخصصی بایستی به‌روزرسانی و تقویت شود. این امر با تهیه خروجی‌هایی چون تهیه ۲۰ گزارش راهبردی تحلیلی در سال، مشارکت مؤثر کمیسیون در حداقل ۵ تصمیم کلان سیاست خارجی، افزایش شفافیت، پاسخگویی و حضور تخصصی در رسانه‌ها و نطق‌های نمایندگان قابل‌ارزیابی می‌باشد. اجرای اجرایی طرح شامل موارد زیر است:

۱. ایجاد مرکز پایش راهبردی سیاست خارجی ذیل کمیسیون سیاست خارجی

- تحلیل مستمر رفتار بازیگران خارجی (آمریکا، اروپا، چین، رژیم صهیونیستی و...)
- تهیه گزارش‌های تحلیلی هشدار زودهنگام برای نمایندگان
- طراحی پیوست‌های راهبردی برای طرح‌ها و لوایح مرتبط با امنیت و سیاست خارجی

۲. راه‌اندازی سامانه جلسات مشورتی تخصصی با نخبگان

- برگزاری جلسات ماهانه با متخصصان خارج از بدنه رسمی (اساتید دانشگاه، پژوهشگران، مسئولان سابق وزارت خارجه و...)
- انتقال بینش تحلیلی بدون ملاحظات بوروکراتیک توسط متخصصان به نمایندگان

۳. الزام پیوست سیاست خارجی برای لوایح و طرح‌های حساس (مانند توافقات دو یا چندجانبه)

- تحلیل هزینه - فایده^۱ ژئوپلیتیکی
 - تحلیل واکنش‌های محتمل آمریکا/رژیم صهیونیستی/رسانه‌های غربی به برنامه‌های ایران
 - تدوین گزینه‌های جایگزین راهبردی برای جمهوری اسلامی
۴. ارسال گزارش دوره‌ای از رفتار دیپلماتیک دولت‌ها به صحن مجلس (مانند گزارش عملکرد وزارت خارجه در ۶ ماه گذشته)

- بررسی تطابق عملکرد با اسناد بالادستی (مثل سند امنیت ملی یا سیاست‌های کلی نظام)
- تحلیل وضعیت توافقات بین‌المللی
- ترسیم چارچوب واکنش ایران به تهدیدها یا فرصت‌ها

جمع‌بندی توصیه‌های سیاستی

اقدام عملیاتی خردشده	مسئول اصلی	همکاران	زمان‌بندی	شاخص موفقیت (کمی/کیفی)	منابع مالی	موانع اجرایی	مکانیزم پایش
برگزاری ۳ کارگاه فشرده: - مکانیسم تحریم‌ها - تجربه دورزدن تحریم‌ها توسط سایر کشورها - شبیه‌سازی مذاکره با تیم‌های آمریکایی	مرکز تحقیقات اسلامی مجلس	دانشکده حقوق دانشگاه تهران + اتاق بازرگانی	۴ هفته (هر کارگاه ۸ ساعت)	- حضور ۸۰٪ اعضای کمیسیون امنیت ملی - تدوین سند «راهنمای فوری تحریم‌زدایی»	۴۰۰ میلیون تومان	مقاومت وزارت خارجه در اشتراک اسناد	ستاد نظارت مجلس: ارزیابی عملکرد در ۳ طرح مصوب
ایجاد پلتفرم دیپلماسی سایبری: - تولید هفتگی تحلیل سیاسی - شبکه‌سازی با ۵۰ رسانه مستقل آمریکا	مرکز دیپلماسی عمومی وزارت خارجه	سازمان فضای مجازی + صداوسیما	راه‌اندازی: ۶۰ روز تولید محتوا: مستمر	- کاهش ۳۵٪ هشتک‌های ضدایرانی در توییتر - جذب ۱۰۰۰۰ فالوور فعال در ماه - انتشار ۱۲ مقاله در رسانه‌های معتبر	بودجه استانی	فیلترینگ پلتفرم‌ها	سامانه ساجد: پایش هفتگی
تشکیل شبکه نخبگان: - جذب ۱۰۰ استاد/پژوهشگر - انتشار ماهنامه	رایزن فرهنگی ایران	دانشگاه‌های برتر ایران + بنیاد ملی نخبگان	فاز اول: ۴ ماه	- تشکیل بانک اطلاعات ۲۰۰ نفره - انتشار ۶ گزارش تخصصی	۲ میلیون دلار	احتمال عدم همکاری نخبگان	شورای عالی ایرانیان: - ارزیابی سه‌ماهه
راه‌اندازی اتاق عملیات بازدارندگی ترکیبی: - طراحی ۳ سناریو پاسخ به تحریم - برگزاری رزمایش سایبری فصلانه - سامانه رصد تحرکات	شورای عالی امنیت ملی	سپاه + وزارت اطلاعات + دادستانی	تدوین سند: ۳ ماه اجرا: مستمر	- اجرای ۴ رزمایش در سال - افشای ۱۰ اقدام خصمانه - کاهش ۲۰٪ اثر تحریم‌های جدید	بودجه محرمانه	نشت اطلاعات به رسانه‌ها	دبیرخانه شورا: - گزارش محرمانه به رهبری
پیاده‌سازی سامانه رصد سیاسی الکترونیکی: - یکپارچه‌سازی داده‌های پارلمانی - اتصال زنده به دیتابیس‌های بین‌المللی	مرکز آمار و فناوری اطلاعات مجلس	پژوهشگاه علوم انسانی + وزارت ارتباطات	توسعه: ۵ ماه راه‌اندازی: ۶ ماه	- دسترسی ۱۰۰٪ نمایندگان به سامانه - کاهش ۷۰٪ زمان تحقیقات میدانی - تولید خودکار ۴۰٪ گزارش‌های پایه	۷۰۰ میلیارد ریال	تحریم سخت‌افزارها	دیوان محاسبات: - ارزیابی کارایی در ۳ فاز

الزامات نهادی و عملیاتی اجرای پیشنهادهای سیاستی

اجرای موفق توصیه‌های سیاستی ارائه شده در این گزارش، صرفاً وابسته به صحت تحلیل یا دقت پیشنهادها نیست، بلکه در گرو وجود پیش‌نیازهای نهادی، حقوقی، مالی و مدیریتی است که بتوانند مسیر اجرای سیاست را هموار سازند. به عبارت دیگر، برای اینکه این سیاست‌ها به درستی و با موفقیت اجرا شوند، نیاز است زیرساخت‌های لازم در زمینه‌های مختلف فراهم گردد. این زیرساخت‌ها شامل نهادهای مناسب برای مدیریت و نظارت بر اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقرراتی که به حمایت از این سیاست‌ها پردازند، تأمین منابع مالی کافی برای اجرای برنامه‌ها و همچنین سیستم‌های مدیریتی کارآمد و مؤثر است. عدم توجه به این الزامات و پیش‌نیازها موجب خواهد شد حتی بهترین سیاست‌ها در مرحله اجرا با بن‌بست‌های بوروکراتیک یا تعارض‌های بین‌سازمانی مواجه شوند. به این ترتیب، بدون وجود این مؤلفه‌های ضروری، هرگونه تلاش برای اجرای سیاست‌های پیشنهادی ممکن است با موانع جدی مواجه شود که در نهایت مانع دستیابی به اهداف مورد نظر خواهد شد. بنابراین، توجه به این پیش‌نیازها یک الزام اساسی و کلیدی برای موفقیت در اجرای هرگونه سیاست است.

نخستین الزام، تقویت هماهنگی بین نهادی در سطح قوای سه گانه به‌ویژه میان مجلس، شورای عالی امنیت ملی، وزارت امور خارجه، بانک مرکزی و دستگاه‌های رسانه‌ای است. این هماهنگی پیش‌نیازی اساسی در فرایند سیاست‌گذاری به‌ویژه در حوزه مذاکرات یا مقابله با تحریم‌ها به‌شمار می‌آید. هرگونه سیاست‌گذاری در این زمینه ماهیتی چندسطحی و فرابخشی دارد و نیازمند نهادسازی برای گفت‌وگوی نهادی مستمر و مؤثر میان این بازیگران کلیدی است. درواقع، بدون وجود هماهنگی لازم، امکان پیشبرد سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به مذاکرات و مقابله با تحریم‌ها به‌شدت محدود خواهد شد. به‌طور خاص، ایجاد «کارگروه راهبردی تعامل با آمریکا» ذیل کمیسیون امنیت ملی مجلس می‌تواند بستری رسمی و مؤثر برای هماهنگی میان این نهادها باشد. این کارگروه می‌تواند همچون پل ارتباطی عمل کرده و زمینه‌ساز تبادل نظر، اطلاعات و استراتژی‌های مشترک میان قوای مختلف شود. همچنین، با تشکیل این کارگروه، امکان پیگیری مستمر سیاست‌ها و ارزیابی پیشرفت‌های حاصل شده در مذاکرات فراهم می‌گردد. این اقدام می‌تواند به بهبود فرایند تصمیم‌گیری و افزایش کارایی در اجرای سیاست‌های راهبردی کمک کند و به‌خصوص در شرایط حساس بین‌المللی، قدرت چانه‌زنی کشور را تقویت نماید. درنتیجه، تقویت هماهنگی بین‌نهادی و تشکیل این کارگروه به‌عنوان یک اقدام اساسی، می‌تواند تأثیرات مثبت و قابل توجهی بر روند مذاکرات و تعاملات بین‌المللی کشور بگذارد.

دوم، اصلاح یا تفسیر دقیق برخی مقررات قانونی برای تسهیل اجرای سیاست‌ها ضروری است. برای مثال، برای تدوین «طرح اقدام متقابل تحریمی» از سوی مجلس، نیاز است جایگاه حقوقی چنین طرحی در قوانین داخلی (ازجمله آیین‌نامه داخلی مجلس و قانون وظایف نظارتی) تبیین شود. همچنین، ایجاد ظرفیت قانونی برای تعامل نهادهای غیردولتی (مانند اتاق‌های فکر و دیپلماسی علمی) با نهادهای قانون‌گذار، نیازمند بازنگری محدود در ساختار بودجه‌ای و حقوقی مجلس است.

سوم، بسیاری از سیاست‌های پیشنهادی (نظیر ایجاد گروه اقدام یا تقویت لابی نرم در آمریکا) به منابع مالی پایدار و هدفمند نیاز دارند. تخصیص ردیف بودجه مشخص برای پژوهش‌های راهبردی بین‌المللی یا تأسیس نهادهای شبه‌دیپلماتیک غیردولتی باید با نظارت شورای راهبردی روابط خارجی یا معاونت بین‌الملل سازمان برنامه و بودجه انجام شود. این امر مانع از پراکندگی بودجه‌ها و تکرار نهادهای ناکارآمد می‌گردد.

چهارم، تحقق سیاست‌هایی که به رسانه‌سازی و روایت‌سازی بین‌المللی مربوط هستند، مستلزم بازطراحی ارتباط میان نهادهای سیاست خارجی با رسانه‌های بین‌المللی و نیز بهره‌گیری از ظرفیت ایرانیان مقیم خارج کشور است. برای این منظور، تشکیل دبیرخانه‌ای کوچک اما کارآمد در سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی یا مرکز دیپلماسی عمومی وزارت خارجه می‌تواند پل ارتباطی میان نهاد سیاست‌گذار و نخبگان رسانه‌ای فارسی‌زبان خارج کشور باشد.

پنجم، اجرای برخی توصیه‌ها مانند «دوره‌های آموزشی تحریم‌شناسی برای نمایندگان» یا «ورود تخصصی‌تر مجلس به سیاست خارجی» نیازمند ظرفیت‌سازی دانشی و مهارتی در درون مجلس است. مرکز پژوهش‌های مجلس باید با همکاری دانشگاه‌ها و مراکز مطالعاتی تخصصی (از جمله دانشگاه امام صادق (ع)، دانشگاه تهران و اندیشکده‌های راهبردی) این دوره‌ها را طراحی و به صورت منظم اجرا کند.

درنهایت، موفقیت در اجرای سیاست‌های راهبردی پیشنهادشده در گرو وجود یک نظام نظارت و ارزشیابی مستمر و جامع است که بتواند به‌طور مؤثر و کارآمد روندهای اجرای سیاست‌ها را زیر نظر داشته باشد. هر سیاستی باید دارای شاخص‌های کلیدی عملکرد^۱ مشخص و همچنین بازه‌های زمانی دقیقی برای ارزیابی و بررسی پیشرفت باشد تا بتوان در هر مرحله از اجرای آن، میزان موفقیت و کارایی را سنجید. این شاخص‌ها به عنوان ابزارهای مهمی برای اندازه‌گیری نتایج و آثار سیاست‌ها عمل می‌کنند و به مسئولان این امکان را می‌دهند که نقاط قوت و ضعف سیاست‌های اجراشده را شناسایی کنند. به منظور بهبود فرایند نظارت و ارزشیابی، پیشنهاد می‌شود دبیرخانه‌ای موقت در کمیسیون امنیت ملی با عنوان «دفتر پیگیری اجرای سیاست‌های راهبردی در برابر آمریکا» تشکیل شود. این دفتر می‌تواند مسئولیت رصد، ارزیابی و گزارش‌دهی سالانه به مجلس را برعهده داشته باشد و به عنوان یک نهاد کلیدی در فرایند نظارت بر اجرای سیاست‌ها عمل کند. همچنین، این نهاد می‌تواند با جمع‌آوری داده‌ها و تحلیل‌های مرتبط، به بهینه‌سازی سیاست‌ها کمک کند و در صورت لزوم، توصیه‌های اصلاحی برای بهبود روندهای اجرایی ارائه دهد. به این ترتیب، وجود یک نظام نظارت و ارزشیابی مستمر نه تنها به افزایش شفافیت در روند اجرای سیاست‌ها کمک می‌کند، بلکه باعث می‌شود سیاست‌ها به‌طور مؤثرتری به اهداف خود نزدیک شوند.

۱. ایزدی، فؤاد، (۱۴۰۴/۰۳/۰۱)، نشست راهبردی «تأثیر رفتار آمریکا بر آینده مذاکرات»، قم: گروه سیاست و امنیت مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.
۲. برزنونی، محمدعلی و فرشید فرهادی، (۱۳۹۹)، «آینده پژوهی راهبردهای آمریکا برای مقابله با ایران بر پایه سناریونویسی»، نشریه آفاق امنیت، سال سیزدهم، شماره ۴۶، ص ۹۱-۱۲۴.
۳. جمشیدی، محسن و شهرام فتاحی و میرابراهیم صدیق، (۱۴۰۱)، «استراتژی جمهوری اسلامی ایران در قبال کشورهای محور تحت نفوذ در جهان اسلام از منظر رئالیسم تدافعی (واکاوی بحران عراق و سوریه)»، فصلنامه مطالعات بیداری اسلامی، سال یازدهم، شماره یکم، پیاپی ۲۳، ص ۷۷-۹۹.
۴. دهشیار، حسین، (۱۴۰۰)، «مذاکرات گلخانه‌ای ایران - آمریکا: پل ساختن به جای خانه بنا کردن»، فصلنامه سیاست جهانی، دوره دهم، شماره سوم، پیاپی ۳۷، ص ۷-۳۰.
۵. رادفر، فیروزه و سیدجلال دهقانی فیروزآبادی، (۱۳۹۹)، «سیاست خارجی بایدن در قبال جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال بیست و سوم، شماره چهارم، شماره مسلسل ۹۰، ص ۲۲۵-۲۵۲.
۶. رحیمی، رئوف، (۱۴۰۳)، «تحلیل راهبرد مهار آمریکا در قبال ج.ا.ایران با تأکید بر دوره بایدن»، فصلنامه سیاست، دوره ۵۴، شماره ۲، ص ۲۳۳-۲۵۳.
۷. ساعی، علی و حمیدرضا بابایی، (۱۴۰۳)، «تحلیل تاریخی تطبیقی مدرنیته سیاسی در ایران، فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران»، دوره سیزدهم، شماره سه، ص ۳۴۵-۳۶۷.
۸. سجادی‌پور، سیدمحمد کاظم و مهدی انصاری، (۱۳۹۹)، «نقش گروه اتحاد علیه ایران هسته‌ای در سیاست خارجی آمریکا»، فصلنامه سیاست خارجی، سال سی و چهارم، شماره ۱، ص ۵-۳۶.
۹. عابدینی کشکوئی، حسن و حسین مسعودنیا و مهناز گودرزی، (۱۴۰۱)، «سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران در دوران اوباما و ترامپ (براساس تئوری رئالیسم تهاجمی میرشایمر و رئالیسم تدافعی والتز)»، فصلنامه سیاست پژوهی ایرانی، سال ۹، شماره ۳۴، ص ۷-۳۲.
۱۰. عباسی، ابراهیم و سیدعلی نجات و صغری طالبی، (۱۳۹۵)، «الگوی امنیتی بازدارندگی در تنگه هرمز و امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، سال پنجم، شماره ۱۷، پیاپی ۴۷، ص ۵۹-۷۷.
۱۱. کمالی، محمدحسین و محمدعلی بصیری، (۱۴۰۱)، «تبیین اهداف کارزار فشار حداکثری علیه جمهوری اسلامی ایران و پیامدهای آن برای موازنه قدرت در غرب آسیا»، نشریه نظریه پردازی راهبردی، سال اول، شماره سوم، پیاپی ۳، ص ۲۳-۴۰.
۱۲. گل محمدی، ولی و امیرحسین وزیریان، (۱۴۰۰)، «سیاست فشار حداکثری آمریکا و راهبرد مهارگریزی ایران»، مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال ششم، شماره اول، بهار ۱۴۰۰، پیاپی ۲۱، ص ۱۱۱-۱۲۹.

۱۳. گوهری مقدم، ابوذر و مصطفی محمدی رضائی، (۱۴۰۲)، «بازتعریف روابط راهبردی ایران با قدرت‌های نوظهور در نظم جدید اقتصاد بین‌الملل: مطالعه موردی روابط دوجانبه با چین»، فصلنامه تعاملات دیپلماتیک، سال اول، شماره ۴، ص ۳۱-۵۴.

۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۴۰۰/۰۱/۰۴)، مروری اجمالی بر دایره شمول تحریم‌ها علیه صنایع و بخش‌های مختلف اقتصاد ایران.

۱۵. میرعباسی، سیدباقر و عبدالستار نوذری، (۱۴۰۱)، «تحلیل حقوقی عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد در پرونده هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، قبل و بعد از برجام»، فصلنامه راهبرد سیاسی، سال ششم، شماره ۴، پیاپی ۲۳، ص ۱-۳۳.

